

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Heinz Lampert

20 Jahre Arbeitsförderungsgesetz

22. Jg./1989

2

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin
Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB),
90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de: (09 11) 1 79 30 16,
E-Mail: gerd.peters@iab.de: (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de: Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0;
Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30.
Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309.
ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

20 Jahre Arbeitsförderungsgesetz

Heinz Lampert*)

Am 1. Juli 1989 jährte sich zum zwanzigsten Mal der Tag des Inkrafttretens des Arbeitsförderungsgesetzes. Aus diesem Anlaß hielt Herr Prof. Dr. Heinz Lampert im Rahmen einer Sitzung des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit einen Vortrag über „Das Arbeitsförderungsgesetz – Ziele und Wirkungen“. Die Bedeutung dieses Gesetzeswerkes, das nicht zuletzt auch die Grundlage für die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bildet, soll damit aus wissenschaftlicher Sicht beleuchtet werden.

Die Redaktion

Zur Zeit der Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes herrschte die Auffassung vor, mit Hilfe des 1967 verabschiedeten Stabilitätsgesetzes seien Vollbeschäftigung und stetiges Wirtschaftswachstum machbar. Das 1969 verabschiedete Arbeitsförderungsgesetz wurde daher nicht zur Bekämpfung konjunktureller Arbeitslosigkeit konzipiert, sondern primär zur Förderung des Wachstums durch Förderung des Strukturwandels und zur Vermeidung struktureller Arbeitslosigkeit. Als Kernaufgabe der neuen Arbeitsmarktpolitik wurde die Förderung der Berufsbildung, der beruflichen Fortbildung und der Umschulung angesehen. Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Neuerungen waren die vorsorgliche Verhütung von Arbeitslosigkeit durch eine wachstumsfördernde Arbeitsmarktpolitik, die Berücksichtigung sozialpolitischer Ziele, insbesondere die Abwendung nachteiliger Folgen des Strukturwandels für die Arbeitnehmer und die Förderung der beruflichen Eingliederung sozial Schwacher sowie die wissenschaftliche Fundierung der Arbeitsmarktpolitik. Seit der ab 1975 bestehenden Massenarbeitslosigkeit muß das Gesetz unter Bedingungen angewendet werden, für die es nicht gemacht ist. Statt sich ihren eigentlichen Aufgaben widmen zu können, nämlich der Verbesserung der Beschäftigtenstruktur, der Allokation der Arbeit und der Verringerung struktureller Arbeitslosigkeit, war die Bundesanstalt für Arbeit gezwungen, ihre Mittel ganz überwiegend für die Unterstützung Arbeitsloser einzusetzen. Selbst beträchtliche Erhöhungen des Mittelvolumens durch Beitragssatzerhöhungen und Bundeszuschüsse konnten die hohe Arbeitslosigkeit nur begrenzt verringern, weil das Instrumentarium des Arbeitsförderungsgesetzes im Grunde nicht für die Bekämpfung von Massenarbeitslosigkeit geeignet ist. Allerdings darf nicht verkannt werden, daß die Berufsbildungsmaßnahmen, die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und andere Instrumente die Bewältigung des Strukturwandels gefördert, für die Arbeitnehmer die Anpassungslasten an den Strukturwandel erheblich verringert und maßgeblich zur sozialen Sicherheit und zum sozialen Frieden beigetragen haben. Die Arbeitsmarktpolitik könnte wirksamer sein, wenn der Gesetzgeber bei Änderungen der Haushaltslage der Bundesanstalt nicht immer wieder die Spielräume der Selbstverwaltung beeinträchtigt, in das Leistungsrecht eingegriffen und den Beitragssatz unter kurzfristigen Aspekten geändert hätte. Diese Verletzung des Prinzips der Stetigkeit der Arbeitsmarktpolitik ist ebenso zu beklagen wie die Finanzierung der jahrelangen hohen Arbeitslosigkeit und ihrer Bekämpfung aus den Beiträgen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber zur Arbeitslosenversicherung.

Gliederung

1. Die Entstehungsgeschichte
 - 1.1 Die Vorgeschichte
 - 1.2 Das AFG – eine neue arbeitsmarktpolitische Konzeption
2. Die Zeit der Bewährung
 - 2.1 Das wirtschafts- und beschäftigungspolitische Umfeld
 - 2.2 Die Entwicklung des Leistungsvolumens und der Leistungsstruktur
 - 2.3 Zur beschäftigungspolitischen Leistungsfähigkeit des AFG
3. Bilanz
 - 3.1 Zielerreichungsgrade
 - 3.2 Ordnungspolitische Probleme

1. Die Entstehungsgeschichte

1.1 Die Vorgeschichte

Zur Vorgeschichte des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) gehören zwei Dimensionen: die materielle, nämlich die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Jahre 1948 bis 1968/69, und die geistesgeschichtliche, d. h. die vorherrschenden, insbesondere die Wachstums- und beschäftigungspolitischen Auffassungen.

1.1.1 Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung 1948 bis 1968/69¹⁾

Bekanntlich setzte in der Bundesrepublik nach Überwindung von Anfangsschwierigkeiten in den Jahren 1948 bis 1950 ein unerwartetes und kräftiges Wachstum ein, das sich bis einschließlich 1965, dem Jahr vor der ersten Rezession in der Bundesrepublik, auf jahresdurchschnittlich real 6,9% belief und seit 1956 zu Arbeitslosenquoten unter 5%, von 1959 bis 1974 zu Arbeitslosenquoten unter 3%, d. h. zur Vollbeschäftigung geführt hatte. Selbst in der ersten Rezession 1966/67 wurde das Vollbeschäftigungsziel nicht verfehlt²⁾. Die Zunahme der Beschäftigtenzahl um jahresdurchschnittlich 615 000 und der Anstieg der Arbeitseinkommen zwischen 1950 und 1961 bewirkten, daß ohne Beitragssatzerhöhung die Einnahmen des Systems sozialer Sicherung stark wuchsen. Damit wurde das finanzielle Fundament für den Ausbau des Systems sozialer Sicherung

*) Prof. Dr. Heinz Lampert ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Universität Augsburg. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

¹⁾ Vgl. dazu Lampert, H., Die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 8, Stuttgart u. a. 1980 und die dort angegebene Literatur, sowie derselbe, Die soziale Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland – Ursprung, Konzeption, Entwicklung und Probleme, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament vom 22. April 1988, S. 3 ff.

²⁾ 1966 belief sich die Arbeitslosenquote auf 0,7, 1967 auf 2,1 und 1968 auf 1,5%.

gelegt. Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung im besonderen, die bis Mai 1949 6,5% betrugen, konnten in mehreren Stufen bis zum August 1961 auf 0 abgesenkt und von 1962 bis 1971 auf einem Niveau von 1,3% gehalten werden³⁾. Trotz der sinkenden bzw. niedrigen Beitragsätze konnte bis Mitte 1966 der sogenannte Säbel-Turm aufgebaut werden, d. h. ein Vermögen in Höhe von 6,7 Mrd. DM. Dies war das Dreifache der Einnahmen des gleichen Jahres.

Auf der Grundlage dieses Wachstums erfolgte eine bemerkenswerte Expansion sozialstaatlicher Leistungen, nachdem durch die Einführung der Koalitionsfreiheit und der Tarifautonomie, durch die Wiederherstellung der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung und die Errichtung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit sowie durch die Einführung von Mitbestimmungsrechten eine freiheitlich-demokratische Arbeitsmarkt- und Sozialordnung wiederhergestellt worden war⁴⁾. Genannt seien nur die Rentenreform von 1957, der Ausbau des Arbeitnehmerschutzes, eine sozial orientierte Wohnungsbaupolitik, die wirtschaftliche und soziale Integration von Millionen Vertriebenen und Flüchtlingen und – last not least – die Bildung der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung durch das Bundesanstaltsgesetz vom 10. März 1952, das einen dreigliedrigen Aufbau und eine drittelparitätische soziale Selbstverwaltung festlegte, sowie die große Novelle des AVAVG (Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung) vom 23. 12. 1956, die die Rechtseinheit der Arbeitsvermittlung und der Arbeitslosenversicherung wiederherstellte und einschlägigen internationalen Abkommen Rechnung trug⁵⁾.

Fast zwei Jahrzehnte kontinuierlicher Erhöhung des Brutto sozialprodukts, der Durchschnittseinkommen und der Zahl der Beschäftigten sowie 15 Jahre Vollbeschäftigung in der Bundesrepublik, aber auch in anderen westlichen Volkswirtschaften, ließen den Glauben wachsen, eine weitgehend krisenfreie wirtschaftliche Entwicklung sei machbar, zumal die erste Rezession in der Bundesrepublik in den Jahren 1966/67 nach dem Sturz von Ludwig Erhard und nach der Bildung einer großen Koalition aus CDU,

SPD und CSU relativ schnell überwunden werden konnte, ohne daß die Arbeitslosigkeit das Vollbeschäftigungsziel ernstlich verletzt hatte.

Nicht der einzige, aber doch ein maßgeblicher Faktor für die Überwindung der Krise war eine friktionslose, professionelle Kooperation zwischen Karl Schiller, dem seinerzeitigen Wirtschaftsminister, und Franz Josef Strauß, dem Finanzminister, denen es gelang, durch eine Dämpfung der Expansion der Arbeitseinkommen im Rahmen der konzentrierten Aktion, durch Abschreibungsvergünstigungen, durch zwei Konjunkturförderungsprogramme und mit Hilfe einer Expansion der öffentlichen Nachfrage, die die Bundesbank kreditpolitisch absicherte, die Wirtschaft auf den Wachstumspfad zurückzuholen⁶⁾. Diese der Beschäftigungstheorie von Keynes folgende, antizyklisch orientierte Finanzpolitik ist auch die grundlegende Philosophie des „Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“, das im Rezessionsjahr 1967 (8. Juni) verabschiedet worden war⁷⁾.

Es lohnt sich, die Konzeption dieses Gesetzes herauszuarbeiten, weil dadurch auch die Konzeption des AFG und das Verhältnis beider Gesetze zueinander deutlich werden.

1.1.2 „Die Versöhnung des Freiburger Imperativs mit der Keynesianischen Botschaft“⁸⁾ oder der Glaube an die Planbarkeit und Gestaltbarkeit der Wirtschaft

Die Überzeugung, die wirtschaftliche Entwicklung könne durch die Wirtschaftspolitik weitgehend schwankungsfrei gestaltet werden, entstand nicht nur aufgrund der faktischen Nachkriegsentwicklung und der erfolgreichen Anwendung der Instrumente keynesianischer Beschäftigungspolitik, sondern auch durch den Siegeszug der keynesianischen Beschäftigungstheorie in der Volkswirtschaftslehre. Der Keynesianismus beherrschte die Lehrbücher. Nichtkeynesianer galten als nicht ernst zu nehmende Außenseiter. Die Zeit war – wie Staatssekretär Otto Schlecht es formuliert hat – „geprägt vom Glauben an den Erfolg der Globalpolitik und der quantitativen Wirtschaftstheorie“⁹⁾. Es wundert daher nicht, daß das Stabilitätsgesetz als Magna Charta der modernen Konjunkturpolitik (Fritz Neumark)¹⁰⁾, als „Grundgesetz der Prozeßpolitik“ (Kurt Biedenkopf)¹¹⁾, als „Meilenstein auf dem Weg zu einer rationalen Wirtschaftspolitik“¹²⁾ gefeiert wurde.

Die Kombination der Selbststeuerung der Mikrorelationen mit der Globalsteuerung für die Makrorelationen wurde als ordnungs- und konjunkturpolitische Ideallösung angesehen. Mehrjährige Finanzpläne und Investitionsprogramme von Bund und Ländern sowie Jahreswirtschaftsberichte der Bundesregierung mit fünfjährigen Zielpprojektionen, die nicht nur Erwartungsgrößen waren, sondern normativen Charakter hatten, sowie Orientierungsdaten über die zieladäquate Entwicklung von Löhnen und Preisen sollten Grundlagen der Verhaltenskoordinierung zwischen den öffentlichen Händen, den Gewerkschaften und den Unternehmensverbänden mit Hilfe der konzentrierten Aktion, des Konjunkturrates und des Finanzplanungsrates sein. Der Einsatz antizyklischer Eingriffsinstrumente sollte die Wirtschaft auf schwankungsfreiem Wachstumskurs halten.

Es braucht hier nicht vertieft zu werden, daß die Entwicklung dieser Stabilisierungskonzeption, die wegen ihrer Orientierung am marktwirtschaftlichen Leitbild und an den Stabilitätszielen, wegen ihres Respektes vor dem Föderalismus und vor dem sozialstaatlichen Denken als historische Leistung Anerkennung verdient, in den 70er und 80er

³⁾ Vom 1. April 1962 bis 31. Dezember 1963 betrug der Beitragssatz 1,4%.

⁴⁾ Vgl. dazu im einzelnen Kleinhenz, G., H. Lampen, Zwei Jahrzehnte Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Ordo 1971, S. 103 ff. und Lampert, H., Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin u. a. 1985, S. 92 ff.

⁵⁾ Vgl. dazu Weber, R., G. Paul, Kommentar zum Arbeitsförderungsgesetz, Neuwied und Darmstadt, S. III f.

⁶⁾ Vgl. dazu Schlesinger, H., Beschäftigungs- und Konjunkturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. I, Stuttgart u. a. 1977, S. 499 ff.

⁷⁾ Der unmittelbare Anstoß für die Schaffung dieses Gesetzes war eine 1965 aufgetretene konjunkturelle Überspannung, die insbesondere durch ein ausgesprochen prozyklisches Verhalten der öffentlichen Hände mitberührt worden war und Kooperationsdefizite zwischen Wirtschaftspolitik, Finanzpolitik und Kreditpolitik offenbar gemacht hatte. Vgl. zur Entstehungsgeschichte des Stabilitätsgesetzes Stern, K., P. Münch, K.-H. Hansmeyer, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Kommentar, 2. Auflage, Stuttgart u. a. 1972, S. 31 ff.

⁸⁾ Die Formulierung stammt von Karl Schiller. Vgl. dazu Schlecht, O., Die Genesis des Konzepts der sozialen Marktwirtschaft, in: Issing, O., Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft, Berlin 1981, S. 9 ff., der insbesondere S. 27 ff. auf die Entstehung des Stabilitätsgesetzes eingeht.

⁹⁾ Ebenda, S. 28.

¹⁰⁾ Zitiert nach Kloten, N., Erfolg und Mißerfolg der Stabilisierungspolitik (1969 bis 1974), in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876 bis 1975, Frankfurt/Main 1976, S. 643 ff., insbesondere S. 645.

¹¹⁾ Zitiert nach Stern, K., K. Münch, K.-H. Hansmeyer, a.a.O., S. 92.

¹²⁾ Kloten, N., a.a.O., S. 645.

Jahren den an sie gestellten Erwartungen aus einer Vielzahl von Gründen nicht gerecht wurde¹³⁾. Zu diesen Gründen gehört, daß die Grenzen der Prognosemöglichkeiten nicht realistisch eingeschätzt wurden, daß die Kluft zwischen Plan und den Möglichkeiten seiner politischen Umsetzung vor allem in den Prosperitätsphasen unterschätzt wurde, in denen die Entwicklung gedämpft und die Staatsverschuldung hätte zurückgeführt werden müssen, daß die Möglichkeiten eindeutiger Konjunkturdiagnose, des richtigen Timing und möglichst genauer Dosierung des Instrumenteneinsatzes überschätzt wurden, daß man die Schwierigkeiten verkannte, die kontroversen verteilungspolitischen Vorstellungen von Gewerkschaften und Arbeitgebern an die Ziele des Stabilitätsgesetzes anzupassen und daß mit Hilfe des Gesetzes exogen ausgelöste Störungen nicht bekämpft werden können.

Wesentlich für die weiteren Überlegungen ist, daß man Ende der 60er Jahre weithin der Auffassung war, mit Hilfe des Gesetzes zur Förderung von Stabilität und Wachstum der Wirtschaft die konjunktur-, finanz- und beschäftigungspolitischen Voraussetzungen für die Erreichung der Ziele hoher Beschäftigungsgrad, Preisniveaustabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und angemessenes, stetiges Wirtschaftswachstum schaffen zu können. Folgerichtig sah man nach der Verabschiedung des Stabilitätsgesetzes eine weitere fundamental wichtige Aufgabe des Gesetzgebers darin, ein Instrumentarium zu schaffen, mit dessen Hilfe die für das Wachstum letztlich entscheidende Größe beeinflußt und gleichzeitig vor den möglichen negativen Folgen des mit dem Wachstum untrennbar verbundenen Strukturwandels geschützt werden soll: das volkswirtschaftliche Humanvermögen, die Arbeitskraft. Diese Instrumente

waren das AFG (vom 13. Mai 1969), das Berufsbildungsgesetz (vom 14. August 1969) und das Ausbildungsförderungsgesetz (vom 26. August 1971). War das Stabilitätsgesetz eine stabilitätspolitische Innovation, so das AFG eine arbeitsmarkt- und sozialpolitische Innovation.

1.2 Das AFG – eine neue arbeitsmarktpolitische Konzeption

1.2.1 Das Grundkonzept

Stabilitätsgesetz und AFG stehen in einem Komplementaritätsverhältnis. Während es als Aufgabe der am Stabilitätsgesetz orientierten Beschäftigungs-, Konjunktur- und Finanzpolitik angesehen wurde, ein hohes Beschäftigungsniveau zu sichern, wurde es als eine der Hauptaufgaben des AFG betrachtet, einerseits die Herausbildung einer am Wachstumsziel orientierten Beschäftigungsstruktur zu fördern und andererseits den mit dem Wachstum verbundenen Strukturwandel, dessen Anpassungslasten zu großen Teilen die Arbeitnehmer treffen, sozial abzufedern¹⁴⁾. Wegen der Befürchtung, daß Arbeitskräftedefizite in den zukunftsweisenden und wachstumstragenden Sektoren auftreten und der für die Entwicklung und Umsetzung technischen Fortschritts erforderliche, ständig steigende Bedarf an qualifizierten Kräften nicht gedeckt werden könne, wurden die Anregung, Erleichterung und Begünstigung beruflicher Fortbildung und Umschulung für unentbehrlich gehalten¹⁵⁾. Die Aufgabe des AFG, das Wachstum der Wirtschaft zu fördern, ist in § 1 ausdrücklich enthalten¹⁶⁾.

Die neue arbeitsmarktpolitische Konzeption sollte eine aktive, antizyklische Konjunkturpolitik durch speziellere und selektivere Maßnahmen ergänzen¹⁷⁾ und vorausschauend verhindern, daß der Strukturwandel, der einerseits Arbeitsplätze vernichtet oder verändert, andererseits aber neue Arbeitsplätze mit anderen und häufig höheren Anforderungen schafft, dadurch zu Arbeitslosigkeit führt, daß Arbeitnehmer zu lange in schrumpfenden Wirtschaftszweigen verharren und nicht den Weg in die Wachstumsbranchen finden¹⁸⁾. Anders formuliert: die Schaffung einer wachstumsfördernden Beschäftigungsstruktur und die Verhütung struktureller Arbeitslosigkeit wurden als Hauptaufgaben der Arbeitsmarktpolitik angesehen.

Der seinerzeitige Bundesminister für Arbeit, Hans Katzer, hat den Wandel der Arbeitsmarktpolitik dadurch zu charakterisieren versucht, daß er den Weg vom AVAVG zum AFG kennzeichnete als einen Weg von der Absicherung bei Arbeitslosigkeit hin zu rechtzeitig vorbeugenden Maßnahmen, von Ausgleichs- und Vermittlungsbemühungen hin zu einer vorausschauenden Politik der richtigen Berufs- und Arbeitsplatzwahl, von der Normalberatung beim Eintritt in das Berufsleben hin zu einer Berufs-, Arbeits- und Bildungsberatung während des ganzen Arbeitslebens¹⁹⁾, von der kommerziellen Nutzung der Rücklage der Bundesanstalt hin zu einem produktiven Einsatz der Mittel zur Schaffung und Umstrukturierung von Arbeitsplätzen, von der Beschränkung der Dienstleistungen der Arbeitsämter auf Versicherte hin zu einem vielseitigen Angebot von Leistungen für alle²⁰⁾.

Als Kernaufgabe der neuen Arbeitsmarktpolitik wurde immer wieder die Förderung der Berufsbildung, der Fortbildung und der Umschulung hervorgehoben und die Bundesanstalt als Instrument der beruflichen Bildungspolitik der Bundesregierung apostrophiert²¹⁾.

¹³⁾ Vgl. zur Einschätzung des Stabilitätsgesetzes die ausgewogene Beurteilung bei Kloten, N., a.a.O., insbesondere S. 680 ff. und die dort angegebene Literatur.

¹⁴⁾ Vgl. dazu auch Katzer, H., Die Diskussion um das Arbeitsförderungsgesetz, in: Wirtschaftsdienst 1968, S. 8 und Mertens, D., Haushaltsprobleme und Arbeitsmarktpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 1987, Nr. 38. Vgl. ferner Kühl, J., Das Arbeitsförderungsgesetz von 1969, in: MittAB 3/1982, S. 521. Zur Aufgabenzuordnung zwischen dem Stabilitätsgesetz und dem Arbeitsförderungsgesetz vgl. Kühl, J., Die Rekonstitution der Vollbeschäftigung – von der Utopie zur Vision humaner Arbeitspolitik, in: MittAB 1/1984, S. 77 ff. insbesondere S. 82: „Das Dreieck der bisherigen Gesetze: Beschäftigungspolitik nach dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, Arbeitsmarktpolitik nach dem Arbeitsförderungsgesetz und Berufsbildungspolitik nach dem Berufsbildungsgesetz, hatte sich in Zeiten anhaltenden gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsdefizits als Fehlkonstruktion erwiesen.“

¹⁵⁾ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Gutachten 1965/66, S. 175 ff.

¹⁶⁾ § 1 lautet: „Die Maßnahmen nach diesem Gesetz sind im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung darauf auszurichten, daß ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrecht erhalten, die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert wird.“

¹⁷⁾ Katzer, H., Rede des Bundesministers zur 2. Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) – Drucksache V/2291 des Deutschen Bundestages, S. 12 936 C; vgl. ferner OECD, Recommendation of the Council on Manpower Policy as a Means for the Promotion of Economic Growth, OECD-Dokument C (64) 48 (Final), Paris 1964, zitiert nach Mertens, D., Rationale Arbeitsmarktpolitik, München 1970. Vgl. auch Schmidt, R., Das Arbeitsförderungsgesetz, ein Instrument moderner Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: Der Betriebsberater 1969, S. 959 ff.

¹⁸⁾ Vgl. dazu Entwurf eines Arbeitsförderungsgesetzes, Begründung, Bundestagsdrucksache V/2291, S. 53.

¹⁹⁾ So auch Begründung des Gesetzentwurfs, Bundestagsdrucksache V/2291, S. 54.

²⁰⁾ Katzer, H., Das Arbeitsförderungsgesetz – die Grundlage einer zukunftsweisenden Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: Bundesarbeitsblatt 1969, S. 326.

²¹⁾ Begründung des Gesetzentwurfs, a.a.O., S. 59.

Die prophylaktische Orientierung des AFG bedeutete jedoch keineswegs eine Suspendierung der kompensatorischen Aufgaben und Leistungen der Arbeitsverwaltung, sondern nur eine Veränderung ihres Gewichtes²²⁾.

Für die spätere Würdigung des Gesetzes erscheinen noch zwei Hinweise von Bedeutung. Erstens: in der seinerzeitigen Diskussion spielte die Notwendigkeit einer gerecht erscheinenden Verteilung der durch den Strukturwandel bedingten Anpassungslast, insbesondere die Aufgaben problemgruppenorientierter Arbeitsmarktpolitik, kaum eine Rolle. Dies ist vielleicht ebenso ein weiteres Indiz für den Glauben an die Erfüllbarkeit des Vollbeschäftigungszieles wie der zweite Hinweis: nach der Gesetzesbegründung sollen die Rücklagevorschriften dazu beitragen, daß der Bund keine Zuschüsse nach Artikel 120 GG zu leisten braucht²³⁾.

1.2.2 Die Ziele und die Instrumente

Ein Überblick über Ziele und Instrumentengruppen des AFG verdeutlicht die innovatorische Substanz dieses Gesetzes und schafft gleichzeitig Bewertungsmaßstäbe für die später folgende Bilanz. Aus den §§ 1 und 2 AFG lassen sich folgende Ziele herauslesen²⁴⁾:

1. Durch den Instrumenteneinsatz sollen Beiträge zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit bzw. zu ihrer Verringerung geleistet werden²⁵⁾;
2. es sollen Beiträge zur Vermeidung bzw. Beseitigung eines Arbeitskräftemangels geleistet werden;
3. die Maßnahmen sollen zur Vermeidung bzw. Beseitigung unterwertiger Beschäftigung beitragen;
4. die berufliche Mobilität der Erwerbstätigen soll gesichert und verbessert werden;
5. die regionale und die sektorale Beschäftigungsstruktur sollen verbessert werden;
6. nachteilige Folgen, die Erwerbstätigen aus der technischen Entwicklung oder aus dem wirtschaftlichen Strukturwandel erwachsen können, sollen vermieden, ausgeglichen oder beseitigt werden;
7. die berufliche Eingliederung von Behinderten, von weiblichen, älteren und anderen Arbeitnehmern mit Eingliederungsschwernissen soll gefördert werden.

Diese Ziele sollen mit Instrumenten erreicht werden, die zum Großteil schon im AVAVG enthalten waren, nämlich

der Berufsberatung, der Arbeitsvermittlung, der Zahlung von Arbeitslosenunterstützung und Kurzarbeitergeld und - als Maßnahmen zur Verhütung und Beendigung der Arbeitslosigkeit – der Förderung regionaler Mobilität und der Förderung der Arbeitsaufnahme, Anlernzuschüssen, der beruflichen Rehabilitation, der Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft sowie Maßnahmen der Berufsvorbereitung, der beruflichen Fortbildung und der Umschulung als Kann-Leistung.

Obwohl im AVAVG die Gewährung von Berufsförderungsleistungen als Kann-Leistung ebenso wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in Form der wertschaffenden Arbeitslosenhilfe schon zu finden waren, kann man die Förderung der beruflichen Bildung als ein Spezifikum des AFG ansehen, weil der Berufsbildungsförderung im AFG ein zentraler Stellenwert zuerkannt ist²⁶⁾, weil ein Rechtsanspruch auf die individuelle Förderung der Berufsbildung eingeräumt worden ist²⁷⁾ und weil die Einführung des Unterhaltsgeldes das Recht auf Berufsbildung zu einem nicht nur formalen, sondern nutzbaren Recht gemacht hat. Auch die ABM haben im AFG stärkeres Gewicht als sie es im AVAVG hatten, weil die Bewilligungsvoraussetzungen weniger restriktiv gefaßt worden sind²⁸⁾.

Eine völlig neue, der Bundesanstalt übertragene Aufgabe stellt die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung dar²⁹⁾; sie ist eine *conditio sine qua non* für eine effiziente, zieladäquate Erfüllung der Aufgaben der Arbeitsverwaltung im Sinne des AFG.

Als arbeitsmarkt- und sozialpolitisch innovativ sind somit vor allem anzusehen

1. die Intention, eine das wirtschaftliche Wachstum fördernde Arbeitsmarktpolitik zu betreiben, um Arbeitslosigkeit prophylaktisch zu verhüten;
2. die Intention, strukturell verursachte Arbeitslosigkeit vorausschauend und durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik, insbesondere durch die Förderung der beruflichen Bildung und durch ABM, zu verhindern bzw. abzubauen;
3. die Verschmelzung sozialpolitischer Zielsetzungen mit der Arbeitsmarktpolitik; diese Verschmelzung kommt sowohl in der Verpflichtung der Bundesanstalt zum Ausdruck, nachteilige Folgen der technischen Entwicklung oder wirtschaftlichen Strukturwandels von den Erwerbstätigen abzuwenden, als auch in dem Auftrag, die berufliche Eingliederung sozial Schwacher besonders zu fördern;
4. die Aufgabe, die Arbeitsmärkte und ihre Entwicklung sowie die Arbeitsmarktpolitik wissenschaftlich zu durchleuchten.

Lassen Sie mich nun die Frage erörtern, ob das Gesetz die mit ihm verknüpften Erwartungen erfüllt, ob und wie die Arbeitsverwaltung die ihr zugedachten Aufgaben erfüllt, ob sich das Gesetz bewährt hat.

2. Die Zeit der Bewährung

2.1 Das wirtschafts- und beschäftigungspolitische Umfeld

Es empfiehlt sich, vor einer Analyse der Aufgabenerfüllung das wirtschafts- und beschäftigungspolitische Umfeld zu skizzieren, in dem das AFG in den letzten 20 Jahren

²²⁾ Vgl. dazu und zur Konzeption der vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik auch Stingl, /., Die Bundesanstalt für Arbeit und ihre Bedeutung für die Arbeitsmarktpolitik, in: Bundesarbeitsblatt 1974, S. 265 ff.

²³⁾ Begründung des Gesetzentwurfs, a.a.O., S. 59.

²⁴⁾ Die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung (§ 2 Nr. 8 AFG) wird als neue Aufgabe nicht in den hier behandelten Zielkatalog aufgenommen.

²⁵⁾ Es ist bemerkenswert, daß der Gesetzgeber formuliert hat: „Die Maßnahmen nach diesem Gesetz haben dazu beizutragen (Unterstreichung von H. L.), daß . . . weder Arbeitslosigkeit und unterwertige Beschäftigung noch ein Mangel an Arbeitskräften eintreten oder fortdauern . . .“. Damit ist zum Ausdruck gebracht, daß nicht erwartet wird, mit Hilfe des AFG allein Arbeitslosigkeit oder unterwertige Beschäftigung vermeiden bzw. beseitigen zu können.

) Begründung des Gesetzentwurfs, a.a.O., S. 53 und S. 54.

²⁷⁾ Ebenda, S. 66.

²⁸⁾ Ebenda, S. 77 f. Insbesondere können ABM auch gefördert werden, wenn die Aufwendungen höher sind als das eingesparte Arbeitslosengeld. Zulässig gemacht wurde auch die Förderung von ABM mit privaten Trägern.

²⁹⁾ Vgl. § 3 Abs. 2 und § 6 AFG.

angewendet werden mußte, zumal ja – wie gezeigt – das AFG als Bestandteil einer wirtschafts- und sozialpolitischen Gesamtkonzeption verfaßt wurde, die auf der Zuversicht beruhte, mit einer auf Konjunktur- und Strukturprognosen beruhenden, prophylaktisch ausgerichteten, arbeitsmarktpolitisch unterstützten, auf dem Stabilitätsgesetz beruhenden globalen Steuerung ein relativ stetiges Wirtschaftswachstum bei Vollbeschäftigung sichern zu können. Es ist zur Genüge bekannt, daß eben diese Zuversicht unerfüllt blieb.

Der Arbeitsverwaltung blieben nach der Verabschiedung des AFG gerade knappe 5 Jahre, um unter Vollbeschäftigungsbedingungen das Gesetz anwendungsfähig zu machen und es zu handhaben³⁰). Nach 1973 änderten sich die ökonomischen Rahmenbedingungen für die Arbeitsmarktpolitik grundlegend. Hatte die reale Wachstumsrate in den Jahren 1950 bis 1973 durchschnittlich 6,0% betragen, so belief sie sich 1974 bis 1987 auf 1,9%. Die Arbeitslosenquote betrug 1960 bis 1974 jahresdurchschnittlich 1,1%, 1975 bis 1979 dagegen 4,4% und 1980 bis 1987 sogar 7,8%. Daher mußte die Bundesanstalt ab 1974 und verstärkt ab 1975 aufgrund der sich entwickelnden Massenarbeitslosigkeit das Gesetz unter Bedingungen anwenden, für die es eigentlich nicht gedacht war. Die durch zahlreiche, zum Teil exogene und daher schwer oder nicht direkt beeinflussbare Faktoren verursachte Arbeitslosigkeit³¹) – genannt seien hier nur die Ölpreisexpositionen 1973 und 1978/79, die Lohnentwicklung der Jahre 1969 bis 1974, der sich verstärkende Einsatz neuer, kurz- und mittelfristig Arbeitskräfte sparender Technologien, Sättigungserscheinungen auf einigen Märkten für langlebige Gebrauchsgüter und nicht zuletzt die demographische Entwicklung sowie die gestiegene Erwerbstätigkeit der Frauen – zwang der Bundesanstalt für Arbeit eine Erhöhung ihrer kompensatorischen Leistungen auf, begrenzte die Möglichkeiten aktiver Arbeitsmarktpolitik und veranlaßte den Bund zu bestimmten Zeitpunkten nicht nur zu Einschränkungen der Zuschüsse an die Bundesanstalt, sondern auch zu diversen Eingriffen in das Leistungsrecht. Statt sich vorrangig ihren eigentlichen Aufgaben, der Verbesserung der Beschäftigungsstruktur, der Verbesserung der Allokation der Arbeit, der Integration sozial Schwacher in die Arbeitsmärkte, der Vermeidung und Verringerung struktureller Arbeitslosigkeit widmen zu können, war die Bundesanstalt primär mit einer Aufgabe konfrontiert, die – nach dominierenden wirtschaftspolitischen Vorstellungen – die Konjunktur-, die Finanz- und die Geldpolitik leisten sollten: die Sicherung eines möglichst hohen Beschäftigungsniveaus. Diese wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen konnten nicht ohne Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung der Bundesanstalt bleiben.

³⁰) Z. B. mußten, um die grundsätzlichen Normen für die Dienste und Leistungen der Bundesanstalt, die nach dem AFG zu erbringen sind, aufzustellen, 26 Anordnungen und eine Verwaltungsvorschrift über die Anlage der Rücklage und über die Vermögensverwaltung erlassen werden. Vgl. dazu Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe – das Arbeitsamt 1969, S. 238, S. 300 f., S. 337, S. 370 ff. und 1970 S. 21 ff. sowie S. 192 f.

³¹) Vgl. dazu u. a. Lampert, H., Die Soziale Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 10; Klauder, W., Wenn Arbeit zur Mangelware wird, in: Materialien zum lebenskundlichen Unterricht, Februar 1985.

³²) Vgl. dazu Abschnitt 3.2.1.

³³) Vgl. dazu nur Seifen, H., Problemaspekte aktiver Arbeitsmarktpolitik während der Beschäftigungskrise, in: WSI-Mitteilungen 1978, S. 518 sowie Schmid, G., Arbeitsmarktpolitik im Wandel, Diskussionspapier IIM/LMP 87/17, Wissenschaftszentrum Berlin 1987, S. 18 ff.

2.2 Die Entwicklung des Leistungsvolumens und der Leistungsstruktur

Über die Entwicklung des Leistungsvolumens und der Leistungsstruktur informieren die Tabelle I sowie die Abbildungen I bis 3. Die Analyse dieser Materialien führt zu folgenden Ergebnissen:

1. Im Zeitraum 1970 bis 1988 sind die Ausgaben der Bundesanstalt von rund 4 Mrd. DM relativ gleichmäßig auf rund 41 Mrd. DM gestiegen. Die wesentliche Determinante der Ausgaben war die Entwicklung der Arbeitslosigkeit (Tabelle I und Abbildung 1). Modifiziert wurde die Ausgabenentwicklung durch diskretionäre Eingriffe, wie Ausgabenkürzungen zur Sicherung des Haushaltsausgleiches oder Sonderprogramme zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Bei genauerer Analyse wird in bestimmten Phasen eine prozyklische Entwicklung der Einnahmen und der Ausgaben erkennbar: Zwar stiegen bis 1975 die Ausgaben mit steigender Arbeitslosigkeit, sie sanken jedoch 1975 bis 1977 trotz gleichbleibenden Niveaus der Arbeitslosigkeit; gleiches zeigte sich in der zweiten Welle steigender Arbeitslosigkeit: Während 1980 bis 1982 die Ausgaben mit steigender Arbeitslosigkeit stiegen, sanken sie 1982 bis 1985 trotz gleichbleibenden Niveaus der Arbeitslosigkeit erneut. 1984/85 wurden bei hoher Arbeitslosigkeit sogar hohe Überschüsse erzielt.

2. Im langfristigen Trend folgten die Einnahmen der Bundesanstalt den Ausgaben. Besonders hervorhebenswert ist, daß die Entwicklung der Einnahmen maßgeblich von den Beitragseinnahmen bestimmt wurde (Tabelle I und Abbildung 1), d. h., daß die Summe der Leistungen aufgrund entsprechender Entscheidungen des Gesetzgebers im wesentlichen aus Beiträgen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber finanziert wurde. Auf dieses Problem der einseitigen Erhöhung finanzieller Lasten bestimmter sozialer Gruppen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wird noch zurückzukommen sein³²).

3. Die Entwicklung der Ausgaben wurde nachhaltig durch die Ausgaben für Arbeitslosengeld und Kurzarbeitergeld bestimmt (Abbildung 2). Auch Abbildung 2 bestätigt die prozyklische Entwicklung der Ausgaben für Arbeitslosengeld und Kurzarbeitergeld in den Jahren 1975 bis 1977 und 1983 bis 1986.

4. Die Ausgaben für die Förderung der Berufsbildung und für ABM sind zwar absolut im Laufe der Jahre gestiegen; die Anteile für die Berufsbildungsförderung waren jedoch 1975 bis 1985 wesentlich geringer als 1971 bis 1974 und sind erst ab 1986 wieder merklich höher geworden. Auch die Anteile der Ausgaben für ABM sind in Jahren hoher Arbeitslosigkeit, z. B. 1981 bis 1983, stark zurückgegangen (vgl. Abb. 3).

In diesen Entwicklungen zeigt sich die bekannte und vielfach zurecht beklagte Tendenz der begrenzten Wahrnehmbarkeit der operativen und zentralen, präventiv ausgerichteten Aufgaben des AFG bei steigender und anhaltender Arbeitslosigkeit, die die Mittel für kompensatorische Leistungen absorbiert und überdies die Zuschußfähigkeit des Bundes beeinträchtigt³³).

Damit deutet sich an, was im folgenden Abschnitt noch deutlicher werden wird, daß nämlich die beschäftigungspolitische Leistungsfähigkeit des AFG um so geringer ist, je größer die Arbeitslosigkeit ist und je länger sie andauert.

Tabelle 1: Einnahmen, Ausgaben und Ausgabenstruktur der Bundesanstalt für Arbeit 1970 bis 1988 (abs. Beträge in Mrd. DM)

Position	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Einnahmen	3,57	4,03	5,77	7,47	7,99	9,23 ⁴⁾	14,06 ⁴⁾	15,37	16,31 ⁵⁾	17,50	19,05	19,87	26,31	31,04	32,80	32,04	31,65	34,57	35,87
darunter:																			
– Beiträge in % der Ausgaben	3,10 79,3	3,55 72,0	5,08 87,7	5,83 85,6	6,44 62,2	7,79 43,7	12,50 78,5	13,77 91,3	14,74 91,7	15,93 80,7	17,32 79,9	18,14 64,4	24,29 72,8	28,67 87,8	30,45 102,7	29,49 99,2	29,12 91,4	32,27 89,7	33,72 82,6
Ausgaben	3,91	4,93	5,79	6,81	10,35	17,84	15,93	15,08	16,07 ⁶⁾	19,74	21,67	28,17	33,36	32,64	29,64	29,74	31,86	35,96	40,84
darunter:																			
– Arbeitslosengeld in % der Ausgaben	0,65 16,6	0,87 17,6	1,28 22,1	1,40 20,6	3,55 34,3	7,77 43,6	6,91 43,4	6,28 41,6	6,27 39,0	7,47 37,8	8,11 37,4	13,29 47,2	18,03 54,0	17,10 52,4	14,14 47,7	14,09 47,4	14,05 44,1	15,29 42,5	18,05 44,2
– Kurzarbeitergeld in % der Ausgaben	0,01 0,3	0,11 2,2	0,28 4,8	0,07 1,0	0,68 6,6	2,21 12,4	0,99 6,2	0,59 3,9	0,60 3,7	0,33 1,7	0,47 2,2	1,28 4,5	2,22 6,6	3,07 9,4	1,79 6,0	1,23 4,1	0,88 2,8	1,24 3,4	0,98 2,4
– Arbeitsbeschaffungs- maßnahmen ¹⁾ in % der Ausgaben	0,14 3,6	0,14 2,8	0,13 2,2	0,16 2,3	0,16 1,5	0,31 1,7	0,44 2,8	0,96 6,4	1,40 8,7	1,79 9,1	1,75 8,1	1,64 5,8	1,26 3,8	1,49 4,6	2,09 7,0	2,58 8,7	3,32 10,4	3,94 11,0	4,37 10,7
– Förderung der beruflichen Bildung ²⁾ in % der Ausgaben	0,85 21,7	1,69 34,3	2,01 34,7	2,14 31,4	2,52 24,3	3,30 18,5	2,63 16,5	1,97 13,1	2,18 13,6	3,28 16,6	4,58 21,1	5,78 20,5	5,69 17,1	5,38 16,5	5,56 18,8	5,91 19,9	7,18 22,5	8,76 24,4	10,71 26,2
Überschuß (+) bzw. Defizit (–)	–0,33	–0,90	–0,03	+0,66	–2,37	–8,60	–1,87	+0,29	+0,23	–2,24	–2,62	–8,29	–7,05	–1,61	+3,16	+2,31	–0,21	–1,39	–4,98
Veränderung der eigenen Mittel	–0,33	–0,90	–0,03	+0,66	–2,37	–1,32	+1,12	+0,29	+0,23	–2,24	–0,78	–0,08	–0,05	–0,03	+3,16	+2,31	–0,21	–1,39	–3,95
Liquiditätshilfe des Bundes	–	–	–	–	–	7,28	2,99	–	–	–	1,84	8,21	7,00	1,58	–	–	–	–	1,02
Vermögensbestand ³⁾	5,71	4,80	4,79	5,44	3,08	1,77	2,92	3,25	3,47	1,30	0,59	0,73	0,77	0,40	3,56	5,82	5,51	4,13	0,13
Arbeitslose in 1000	149	185	246	274	583	1074	1060	1030	993	876	889	1272	1833	2258	2266	2304	2228	2229	2242

¹⁾ Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, Förderung der Arbeitsaufnahme und sonstige Maßnahmen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik.

²⁾ Berufliche Ausbildung, Fortbildung, Umschulung, institutionelle Förderung der beruflichen Bildung, Leistungen zur Rehabilitation.

³⁾ Ohne Sachvermögen, einschließlich Darlehen.

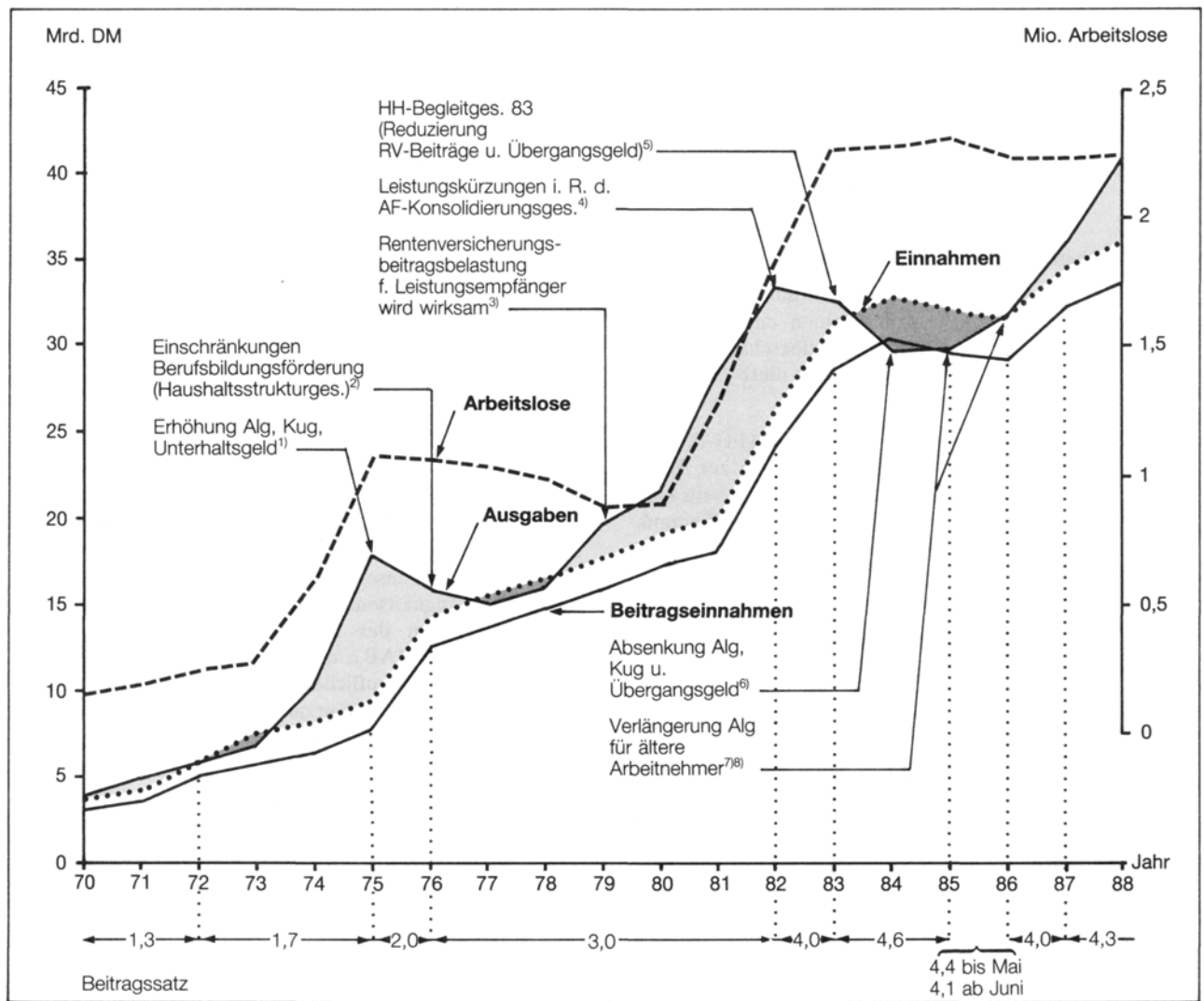
⁴⁾ Ohne Liquiditätshilfen des Bundes.

⁵⁾ Ohne die pauschale Erstattung des Bundes für die Rentenversicherungsbeiträge für Leistungsempfänger.

⁶⁾ Ohne Rentenversicherungsbeiträge für Leistungsempfänger.

Quelle: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 1979 S. 15 ff., 1981 S. 28 ff., 1986 S. 25 ff., 1989 S. 13 ff.

Abbildung 1: Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit sowie die Einnahmen und Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit 1970–1988



Quelle: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 1979 S. 15 ff., 1981 S. 28 ff., 1986 S. 25 ff., 1989 S. 13 ff.

7) bis 8) vgl. nächste Seite

1) Januar 1975: Nachdem im Oktober 1974 die Leistungen bei ABM verbessert und die Geldleistungen dynamisiert worden waren, wurden im Zusammenhang mit der Steuer- und Kindergeldreform 1975 die Lohnersatzleistungen des AFG allein an das Nettoarbeitsentgelt gekoppelt und gleichzeitig verbessert. Das Arbeitslosen-, Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeld wird auf 68%, die Arbeitslosenhilfe auf 58% und das Unterhaltsgeld für Teilnehmer an Berufsbildungsmaßnahmen einheitlich auf 90% des Nettoarbeitsentgelts erhöht. Andererseits fallen die von der Bundesanstalt zu finanzierenden Familienzuschläge weg und werden durch das allgemeine Kindergeld aus Bundesmitteln ersetzt. Per Saldo halten sich daher die finanziellen Mehrbelastungen der Bundesanstalt in engen Grenzen.

2) Januar 1976: Konsolidierungsmaßnahmen im Rahmen des Haushaltsstrukturgesetzes:
Der Beitragssatz wird auf 3% erhöht.
Die Förderung der beruflichen Bildung wird eingeschränkt: Stärkere Differenzierung nach einzelnen arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen durch unterschiedliche Herabsetzung des bisher einheitlichen Unterhaltsgeldes (auf 80% für Teilnehmer, deren Förderung arbeitsmarktpolitisch notwendig ist, z. B. Arbeitslose; auf 58% für die übrigen Teilnehmer). Ausschluss der Förderung in arbeitsmarktpolitisch wenig sinnvollen Fällen. Stärkere Ausrichtung der Leistungen auf den Kreis der Beitragszahler.

3) Januar 1979: Die im Juli 1978 erfolgte Einführung von Rentenversicherungsbeiträgen für Empfänger von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld wird wirksam.

4) Januar 1982: Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz tritt in Kraft. Der für Leistungsempfänger zu zahlende Krankenversicherungsbeitrag wird auf die Höhe des allgemeinen Beitragssatzes für Versicherte mit Anspruch auf Lohnfortzahlung begrenzt.
Die anspruchsbegründende beitragspflichtige Beschäftigung wird von sechs auf zwölf Monate verlängert.
Mehrarbeitszuschläge u. ä. werden bei der Bemessung des Arbeitslosengeldes nicht mehr berücksichtigt. Die sog. Sperrzeit wird von vier auf acht Wochen verlängert.

Die Arbeitgeber müssen bei Freisetzung von 59-jährigen Arbeitnehmern das Arbeitslosengeld einschl. der Sozialversicherungsbeiträge für längstens ein Jahr erstatten. Das Unterhaltsgeld wird von bisher 80% des letzten Nettoarbeitsentgelts für Teilnehmer an beruflichen Bildungsmaßnahmen mit mindestens einem Kind auf 75%, sonst auf 68% herabgesetzt. Gleichzeitig wird diese Leistung bei arbeitsmarktpolitisch nicht notwendigen Maßnahmen nur noch als Darlehen gewährt.

Das Übergangsgeld wird auf 90% bzw. 75% des früheren Nettoarbeitsentgelts gekürzt und stärker an die vorangegangene Beitragszahlung gebunden. Beim Kurzarbeitergeld werden verstärkt Ausfallstunden gegen Überstunden aufgerechnet.

Die Förderung der Arbeitsaufnahme wird auf Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit unmittelbar Bedrohte beschränkt.

5) Januar 1983: Haushaltsbegleitgesetz 1983:

Der Beitragssatz wird zum Jahresbeginn 1983 von 4,0 auf 4,6% erhöht. Die Rentenversicherungsbeiträge für Empfänger von Geldleistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz bemessen sich ab Jahresbeginn 1983 nicht mehr nach der Höhe des letzten Bruttoarbeitsentgelts, sondern nur noch nach der Höhe der Geldleistung.

Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes wird stärker als bisher nach der Dauer der Beitragszahlung gestaffelt. Das Übergangsgeld wird auf 80% bzw. 70% herabgesetzt.

6) Januar 1984: Haushaltsbegleitgesetz 1984

Einmalzahlungen der Arbeitgeber (wie Weihnachtsgeld und Urlaubsgeld) sowie das Krankengeld werden verstärkt der Beitragspflicht unterworfen. Die Leistungssätze für Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld und Schlechtwettergeld werden für Empfänger ohne Kinder von 68% auf 63% des Nettoarbeitsentgelts gesenkt.

Die Leistungssätze für Unterhaltsgeld werden für Empfänger mit Kindern auf 70%, sonst auf 63% gesenkt. Das als Darlehen gewährte Unterhaltsgeld wird nur noch als Kann-Leistung gewährt.
Die Leistungssätze für das Übergangsgeld werden auf 75% bzw. auf 65% gesenkt.

7) Januar 1985: Die Höchstdauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld wird (befristet bis Ende 1989) für Arbeitnehmer, die das 49. Lebensjahr vollendet haben, von 12 bis auf 18 Monate verlängert, wobei die Verlängerung nach der vorangegangenen Beitragszeit gestaffelt ist.

8) Januar 1986: Die Höchstdauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld wird (befristet bis Ende 1989) für Arbeitslose ab dem vollendeten 44. Lebensjahr bis auf 16 Monate, ab dem vollendeten 49. Lebensjahr bis auf 20 Monate

2.3 Zur beschäftigungspolitischen Leistungsfähigkeit des AFG*)

In den 70er Jahren hegten viele die Hoffnung, der Einsatz der Instrumente des AFG könne einen entscheidenden Beitrag zur Wiedererreichung der Vollbeschäftigung leisten³⁴). Aus wenigstens drei Gründen ist diese Erwartung nicht gerechtfertigt:

1. Wie in Abschnitt 1.2.1 gezeigt, soll das AFG der ihm zugrundeliegenden Konzeption nach zwar zur Erreichung und Sicherung der Vollbeschäftigung beitragen, aber eben nur ergänzend zur antizyklischen Konjunktur- und Beschäftigungspolitik und primär durch die Schaffung einer vollbeschäftigungs- und wachstums- adäquaten Beschäftigungsstruktur.

2. Der Arbeitsmarktpolitik sind, wie ebenfalls bereits erkennbar geworden ist, finanzielle Grenzen gezogen,

*) Unter beschäftigungspolitischer Leistungsfähigkeit des AFG wird in dieser Arbeit verstanden die Fähigkeit der Arbeitsmarktpolitik, erstens den gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsgrad durch Abbau bzw. Vermeidung der Arbeitslosigkeit zu erhöhen und zweitens die Beschäftigten-Struktur im Sinne der optimalen Allokation der Arbeit zu verbessern.

³⁴) Abgesehen von der Meinung der Politiker und einer breiteren Öffentlichkeit hegten diese Hoffnung auch Wissenschaftler, z. B. Seifen, H., Problemaspekte aktiver Arbeitsmarktpolitik während der Beschäftigungskrise, a.a.O., S. 516, Bieback, K. J., Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsvermittlung. Zur Funktion und Kritik der Instrumente staatlicher Arbeitsmarktpolitik nach dem Arbeitsförderungsgesetz, in: Zeitschrift für Sozialreform 1978, S. 393 und Kühl, J., Arbeitsmarktpolitik bei mittelfristigen Ausbildungs- und Arbeitsplatzdefiziten, in: Seifen, H., D. B. Simmert (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik in der Krise, Köln 1977, S. 92 ff.

³⁵) Vgl. dazu die ausführlichere Darstellung bei Lampen, H., J. Englberger, U. Schule, Ordnungs- und prozeßpolitische Probleme der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, erscheint demnächst.

³⁶) Vgl. zu den methodischen Grundlagen der Ermittlung von Beschäftigungs- und Entlastungseffekten Flechsenhar, R., Kurzarbeit – Kosten und Finanzierung, in: MittAB 4/1978, S. 443 ff., Spitznagel, E., Globale und strukturelle Auswirkungen von allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, Nürnberg 1980 sowie Autorengemeinschaft, Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland 1978, in: MittAB 1/1978, S. 62.

³⁷) Vgl. z. B. Möller, R., Qualifizierungsoffensive zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit. Anmerkungen zur Ermittlung ihres Erfolgs, in: Arbeit und Beruf 1987, S. 373 ff.; SVR, Jahresgutachten 1984/85, Ziffer 398; Schmid, G., Zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik: Ein Plädoyer für einen Schritt zurück und zwei Schritte voran, in: Hesse, J. J., Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, Sonderheft 13, Opladen 1982, S. 319 f.

³⁸) Vgl. dazu Lampen, H., J. Englberger, U. Schule, a.a.O. Vgl. auch Mettelsiefen, B., H. Seifen, Arbeitsmarktpolitik in der Beschäftigungskrise, ein Rückblick, in: WSI-Mitteilungen 1981, S. 386 f.; Spahn, H. P., G. Vobruba, Das Beschäftigungsproblem. Die ökonomische Sonderstellung des Arbeitsmarktes und die Grenzen der Wirtschaftspolitik, Diskussionspapier IIM/LMP 86-14, Wissenschaftszentrum Berlin 1986, S. 22 und Möller, R., a.a.O., S. 375. Vgl. ferner Kühl, J., Die Wirksamkeit beschäftigungspolitischer Maßnahmen in der gegenwärtigen Stagnation, in: Hödl, E., G. Schiller (Hrsg.), Stagnation und Beschäftigung. Ursachen und Handlungsspielräume, Frankfurt/Main 1983, S. 206 ff., insbesondere S. 213 f. Keine nennenswerten Effekte auf das Niveau der Arbeitslosigkeit schreibt auch U. Engelen-Kefer dem AFG-Instrumentarium zu. Vgl. dazu Engelen-Kefer, U., Spezielle Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen als notwendige Ergänzung einer globalen Beschäftigungspolitik, a.a.O., S. 93 ff., ähnlich H. Seifert, der den Beitrag der Arbeitsmarktpolitik zur Verbesserung der Beschäftigungssituation als keineswegs atemberaubend bezeichnet. Vgl. Seifen, H., Arbeitsmarktpolitik – durch Erfahrungen klug? in: Himmelmann, G., A. von Lösch (Hrsg.), Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik im Umbruch, Berlin 1985, S. 85.

und ab dem vollendeten 54. Lebensjahr bis auf 24 Monate verlängert, wobei die Verlängerung nach der vorangegangenen Beitragszeit gestaffelt ist. Arbeitslosengeldempfänger, die das 58. Lebensjahr vollendet haben, müssen der Arbeitsvermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen. Die Leistungssätze für das Unterhaltsgeld werden von 70 auf 73% des Nettoentgelts bzw. von 63 auf 65% erhöht. Auf Förderung durch Unterhaltsgeld-Darlehen wird ein Rechtsanspruch eingeräumt. Die Leistungssätze des Übergangsgeldes werden von 75 auf 80% bzw. von 65 auf 70% erhöht.

Die Altersgrenze für die Teilnahme an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wird für ältere Arbeitnehmer vom 55. auf das 50. Lebensjahr herabgesetzt.

die es nicht erlauben, die Mittel der Bundesanstalt so aufzustocken, daß sie durch den Einsatz ihrer Instrumente eine Arbeitslosigkeit in Millionenhöhe beseitigen kann – abgesehen davon, daß

3. die dem Instrumentarium des AFG inhärenten beschäftigungspolitischen Grenzen dieser Zielsetzung entgegenstehen³⁵).

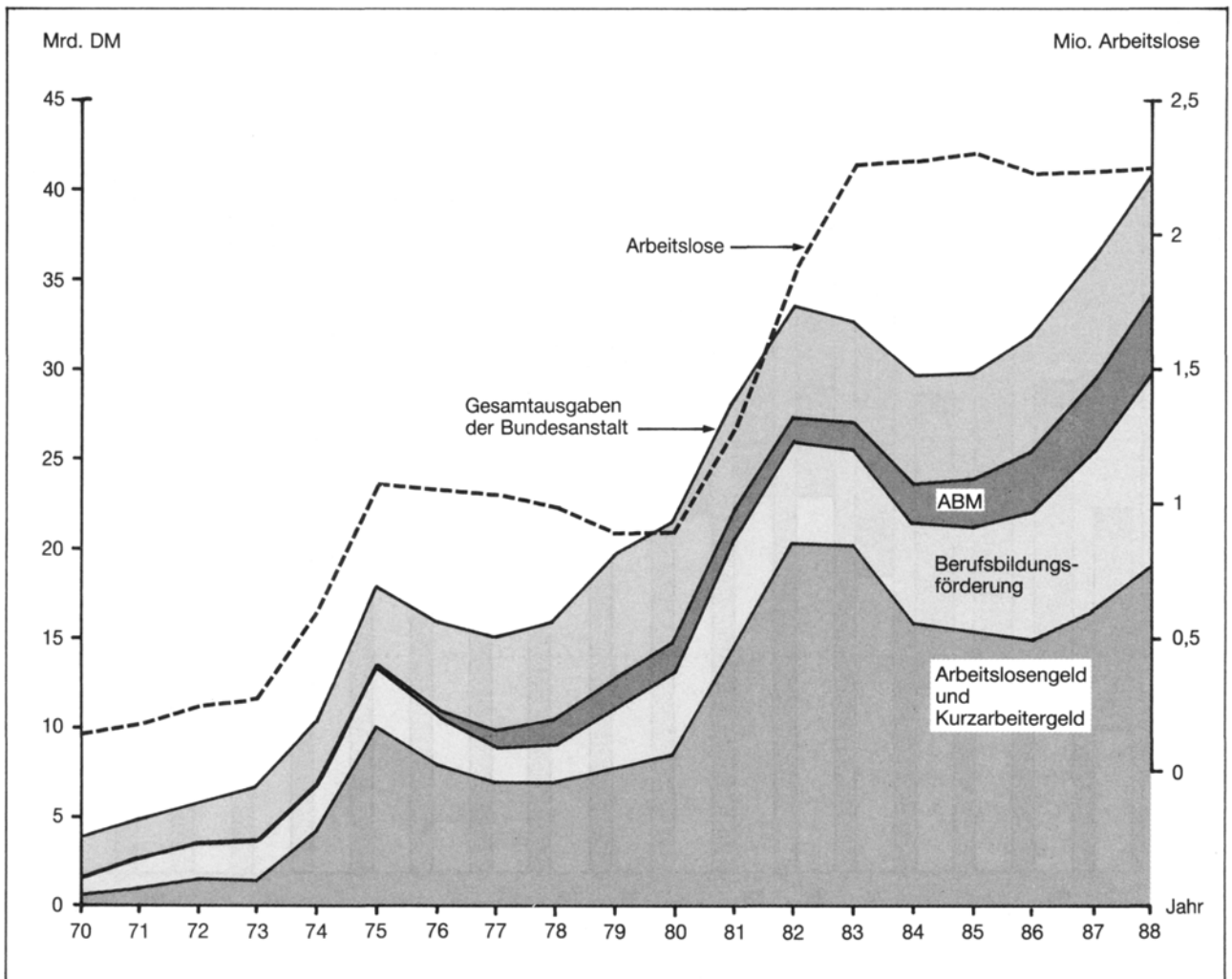
Die Auffassungen in bezug auf die Wirkungen der Hauptinstrumente des AFG, nämlich der Förderung der Berufsbildung und der ABM, auf den Beschäftigungsgrad und den Umfang der Arbeitslosigkeit, sind bekanntlich geteilt. Die positivsten Einschätzungen der Beschäftigungs- und der Arbeitslosigkeitsentlastungswirkungen finden sich bei den Mitarbeitern des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), die seit Jahren die Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und an ABM sowie den Bezug von Kurzarbeitergeld analysierten und dabei die in Tabelle 2 wiedergegebenen genannten Effekte errechneten³⁶).

Gegen diese Berechnungen wird eine Reihe von Einwänden vorgebracht³⁷) und dabei insbesondere das Fehlen eines realen Vergleichsmaßstabes einer alternativen Politik auf die Existenz von in ihrer Höhe nicht bekannten Mitnehmer-, Substitutions- und Rotationseffekten sowie auf die Nicht-Berücksichtigung der Qualität der vermittelten Arbeit und der Dauerhaftigkeit der Beschäftigung verwiesen.

Analysen der Wirkungen einzelner Instrumente auf den Beschäftigungsgrad lassen begründete Zweifel aufkommen, ob durch die Instrumente des AFG der Beschäftigungsgrad nennenswert erhöht werden kann, wenn und soweit die Arbeitslosigkeit nicht strukturell verursacht ist³⁸). Der wesentliche Grund dafür liegt darin, daß die Mehrzahl der Maßnahmen – abgesehen von ABM – nicht an der Nachfrage nach Arbeit ansetzt, sondern die Struktur des Arbeitsangebotes und den Preis bestimmter Arbeitnehmergruppen beeinflusst.

Der Beitrag der Berufsbildungsförderungsmaßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigtenstruktur und zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit ist notwendigerweise bei gesamtwirtschaftlicher Unterbeschäftigung geringer als bei hoher Beschäftigung, weil zum einen der Bedarf an qualifizierten Kräften bei hoher Arbeitslosigkeit in der Regel auch ohne die Förderungsmaßnahmen gedeckt werden kann, und weil zum anderen bei Unterbeschäftigung die Förderungsmaßnahmen weniger dazu dienen, die Knappheit an bestimmten Qualifikationen zu verringern, sondern dazu, Arbeitslose soweit zu qualifizieren, daß sie überhaupt wieder vermittlungsfähig werden. Daß sich gerade die Förderung der beruflichen Bildung von einem prophylaktisch wirkenden zu einem kurativen Instrument entwickelt hat und aus sozialen Gründen dazu entwickelt werden mußte, ist daran ablesbar, daß Anfang der 70er Jahre 15% der an Vollzeitmaßnahmen Teilnehmenden Arbeitslose waren, 1980

Abbildung 2: Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der Ausgabenstruktur der Bundesanstalt für Arbeit 1970–1988



Quelle: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 1979 S. 15 ff., 1981 S. 28 ff., 1986 S. 25 ff., 1989 S. 13 ff.

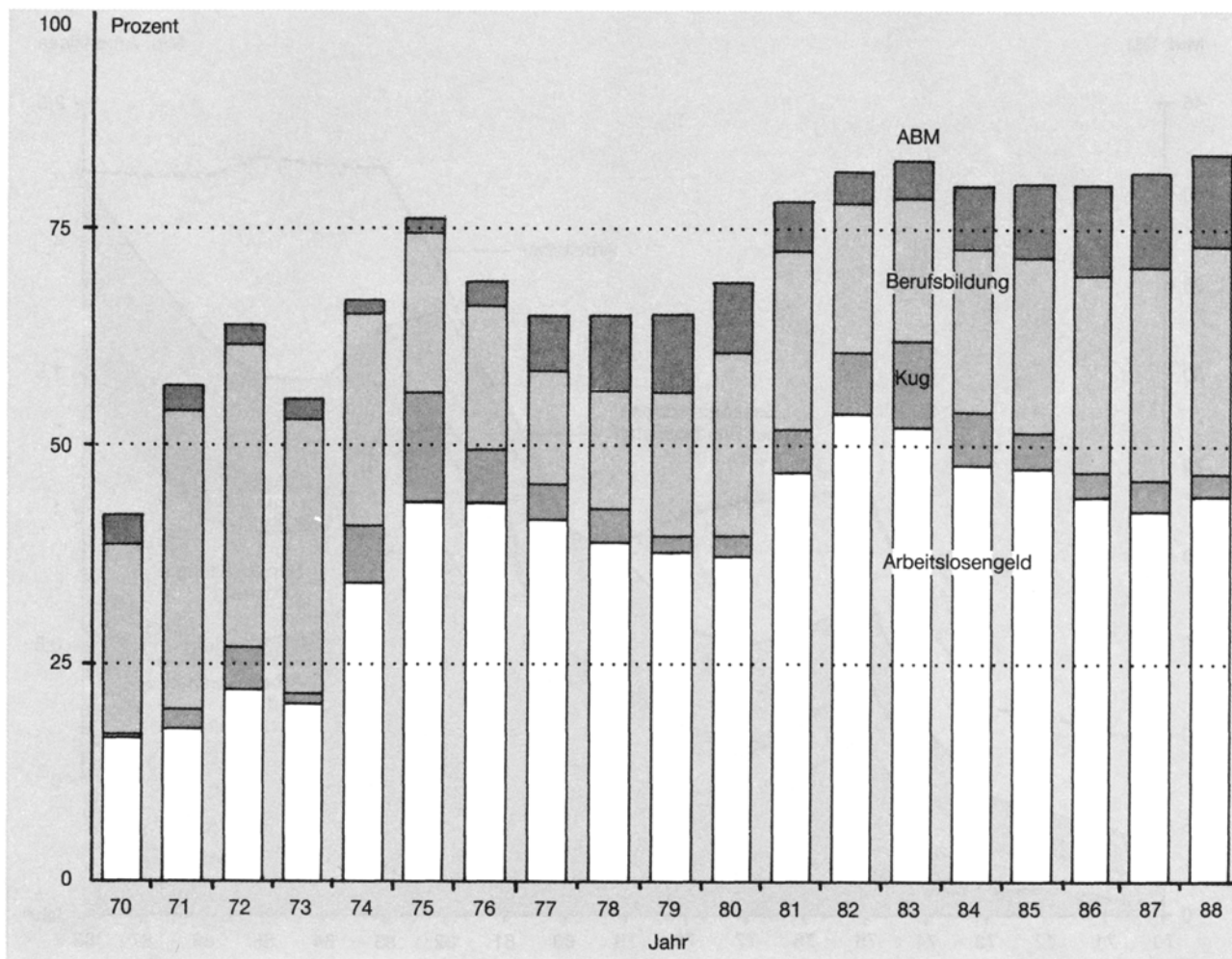
Tabelle 2: Die Beschäftigungs- und Entlastungswirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik 1973 bis 1987

	Fortbildungs- und Umschulungsförderung*			Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen			Kurzarbeitergeld			Summe			Arbeitslose	Entlastungseffekt in % der Arbeitslosen
	Teilnehmer	Beschäftigungseffekt	Entlastungseffekt	Teilnehmer	Beschäftigungseffekt	Entlastungseffekt	Teilnehmer	Beschäftigungseffekt	Entlastungseffekt	Teilnehmer	Beschäftigungseffekt	Entlastungseffekt		
1973	100	100	68	2	4	3	44	16	11	146	120	82	273	30,0
1974	115	113	79	3	8	6	292	73	48	410	194	133	582	22,8
1975	127	127	93	16	41	30	773	223	147	916	391	270	1074	25,1
1976	97	97	76	29	75	58	277	96	63	403	268	197	1060	18,6
1977	65	65	54	38	72	61	231	55	36	334	192	151	1030	14,7
1978	63	63	52	51	90	77	191	50	33	305	203	162	993	16,3
1979	73	73	60	51	86	75	88	29	19	212	188	154	876	17,6
1980	91	91	74	41	68	59	137	46	30	268	204	162	889	18,2
1981	111	111	92	38	63	55	347	108	72	496	293	219	1272	17,2
1982	120	120	103	29	46	40	606	202	141	755	368	284	1833	15,5
1983	117	117	105	45	67	60	675	216	151	837	400	316	2258	14,0
1984	128	128	118	71	105	95	384	132	92	583	365	305	2266	13,5
1985	134	134	124	87	128	116	235	90	63	456	352	303	2304	13,1
1986	154	154	143	102	142	129	197	75	53	453	371	325	2228	14,6
1987	187	187	172	115	161	146	278	97	68	580	445	386	2229	17,3

* Vollzeitmaßnahme zur beruflichen Bildung ohne Einarbeitung

Quelle: MittAB 1978, S. 61, 1983, S. 344, 1985, S. 414, S. 88, 461

Abbildung 3: Die Entwicklung ausgewählter Ausgabenkategorien der Bundesanstalt für Arbeit 1970–1988



Quelle: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 1979 S. 15 ff., 1981 S. 28 ff., 1986 S. 25 ff., 1989 S. 13 ff.

dagegen fast 80%³⁹⁾, und daß das Gewicht der Aufstiegsfortbildung gegenüber der Anpassungsfortbildung zurückgegangen ist⁴⁰⁾).

Bezieht man die von IAB-Mitarbeitern ermittelten Entlastungseffekte in den Jahren 1975 bis 1987 auf die Arbeitslosenzahlen, dann ergibt sich daraus, daß im Jahresdurchschnitt 260 000 Menschen wegen Förderungsmaßnahmen im Sinne der Statistik nicht arbeitslos waren, d. h., daß die Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt um rund 17% geringer war, als sie wahrscheinlich ohne diese Maßnahmen gewesen wäre. Ein erheblicher Teil dieser Nicht-Arbeitslosen war aber bekanntlich nicht etwa beschäftigt, sondern nahm an Bildungsmaßnahmen teil.

Um die Erhöhung des Beschäftigungsgrades durch die AFG-Maßnahmen zu ermitteln, könnte man günstigstenfalls die ABM-Beschäftigungswirkungen und jene sekundären Beschäftigungswirkungen, die durch die Förderung der

Berufsbildung entstehen, in Prozent-Punkten der Arbeitslosenquote ausgedrückt, als Beschäftigungseffekt verbuchen.

Es ist jedoch nach meiner Einschätzung aus folgenden Gründen fragwürdig, darüber zu streiten, wie man die Beschäftigungs- und Entlastungseffekte ermitteln kann:

1. Da die Instrumente des AFG für die Schaffung und Sicherung eines hohen Beschäftigungsgrades durch Verbesserung der Beschäftigungsstruktur und durch die Subventionierung schwer vermittelbarer Arbeitskräfte konzipiert sind, nicht aber für die Beseitigung einer durch Konjunktur- und Wachstumsschwächen sowie durch demographische Verwerfungen verursachten Arbeitslosigkeit, ist es verfehlt, die AFG-Instrumente in erster Linie an ihren Wirkungen auf das Beschäftigungsniveau zu messen.
2. Selbst bei optimistischer Einschätzung der Beschäftigungsniveaueffekte des AFG-Instrumentariums ist ein Mitteleinsatz, der – ausgehend von einer hohen Arbeitslosigkeit – zu einem hohen Beschäftigungsniveau führen würde, nicht finanzierbar⁴¹⁾.
3. Ein solcher Mitteleinsatz wäre auch verfehlt, weil es entscheidend darauf ankommt, neben Maßnahmen der Beeinflussung des Arbeitsangebotes die Gesamtnachfrage mit Hilfe von konjunktur-, Wachstums-, finanz- und geldpolitischen Maßnahmen auszuweiten.

³⁹⁾ Vgl. dazu Hofbauer, H., Die Wirksamkeit beruflicher Weiterbildung als arbeitsmarktpolitisches Instrument, in: Schlutz, E., (Hrsg.), Krise der Arbeitsgesellschaft, Zukunft der Weiterbildung, Frankfurt/Main 1985, S. 111.

⁴⁰⁾ Schmid, G., Arbeitsmarktpolitik im Wandel, a.a.O., S. 76 ff.

⁴¹⁾ Spitznagel wies schon 1980 a.a.O., S. 89, darauf hin, daß ein globales Arbeitsmarktgleichgewicht mit dem Arbeitsförderungs-gesetz nicht wesentlich beeinflusst werden kann, weil der Mitteleinsatz dann politisch nicht durchsetzbar erscheinende Dimensionen erreichen würde.

4. Ungeachtet der Effekte des AFG-Instrumentariums auf das Beschäftigungsniveau sollte auch bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit versucht werden, ein hohes Mittelvolumen für die Einarbeitungszuschüsse, die berufliche Fortbildung und für ABM bereitzustellen, weil zum einen die Lebenslage der von Arbeitslosigkeit Betroffenen dadurch verbessert und vor allem die Langzeitarbeitslosigkeit nicht auf die Schultern eines im wesentlichen gleichbleibenden Kreises verlagert wird, und weil zum anderen durch diese Instrumente das irreversible Herausfallen eines wachsenden Teils Arbeitsloser aus dem marktfähigen Arbeitsangebot verhindert wird⁴²⁾).

Die Arbeitsverwaltung hat sich – unterstützt durch entsprechende Plädoyers auch von IAB-Mitarbeitern – fortlaufend nicht ohne Erfolg bemüht, das Mittelvolumen für eine aktive Arbeitsmarktpolitik zur Erreichung dieser Zielsetzungen auszuweiten. Sie hat sich darüber hinaus – wiederum unterstützt durch wissenschaftliche Analysen und Evaluationen aus dem IAB – mit Erfolg bemüht, die Effizienz der Instrumente im Sinne ihrer Zielgruppengenaugkeit, der Vermeidung von mißbräuchlicher Inanspruchnahme der Mittel und der Vermeidung von Mitnehmereffekten zu verbessern⁴³⁾. Daß das Beschäftigungsproblem mit Hilfe der Arbeitsmarktpolitik nicht gelöst werden konnte, ist gewiß nicht auf ein Versagen der Arbeitsverwaltung zurückzuführen, womit nicht ausgeschlossen sein soll, daß die Wirksamkeit des Mitteleinsatzes wie überall in Wirtschaft und Verwaltung verbesserungsfähig ist.

Lassen Sie mich nun versuchen, eine Bilanz von zwei Jahrzehnten Arbeitsmarktpolitik auf der Grundlage des AFG zu ziehen. Hat die Arbeitsmarktpolitik die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt, hat die Arbeitsverwaltung ihre Bewährungsprobe bestanden?

3. Bilanz

Zutreffender Maßstab für die Beantwortung der Frage nach den Leistungen der Arbeitsmarktpolitik ist sicherlich

der Grad der Zielerreichung. Ich gehe daher im folgenden darauf ein, inwieweit die Arbeitsmarktpolitik zu den Zielen Vollbeschäftigung, Vermeidung von Arbeitskräftemangel, Verbesserung der Beschäftigungsstruktur und optimale Allokation sowie zur Erreichung sozialpolitischer Ziele beigetragen hat und inwieweit die wissenschaftliche Grundlegung der Arbeitsmarktpolitik gelungen ist.

3.1 Zielerreichungsgrade

3.1.1 Vollbeschäftigung

Es wurde schon hinreichend deutlich, daß das AFG-Instrumentarium weder potentiell noch unter Berücksichtigung des politisch durchsetzbaren Mittelvolumens geeignet ist, bei einer Arbeitslosigkeit, die – um es grob abzuschätzen – über die Grenze einer halben Million Menschen hinausgeht und die nicht strukturell bedingt ist, zur Vollbeschäftigung zurückzuführen⁴⁴⁾. Andererseits ist nicht zu verkennen, daß gerade in Zeiten einer im großen Umfang durch technologische Umbrüche mitverursachten Arbeitslosigkeit vor allem die Berufsbildungsförderung und die Einarbeitungszuschüsse eine wichtige Komponente darstellen, um zur Erreichung eines hohen Beschäftigungsgrades beizutragen. Die eben genannten Instrumente sowie die Förderung der Arbeitsaufnahme, die Förderung der regionalen Mobilität und die Berufs- und Arbeitsberatung sind auch geeignet, das Ziel der Vermeidung von Arbeitskräftemangel zu erreichen.

3.1.2 Vermeidung unterwertiger Beschäftigung

Ähnlich wie der Beitrag des AFG zur Vollbeschäftigung davon abhängt, daß es der Wirtschaftspolitik gelingt, globale Arbeitsmarktungleichgewichte zu verhindern, hängt auch die Erreichung des Zieles, unterwertige Beschäftigung zu vermeiden, davon ab, daß erstens die Wirtschaftspolitik einen globalen Arbeitsplatzmangel verhindert, und daß zweitens das Bildungssystem nicht wesentlich mehr Träger hochwertiger und nach ökonomischer Verwertung drängender Qualifikationen hervorbringt als im Beschäftigungssystem nachgefragt werden; denn wenn – was im Grunde positiv zu beurteilen ist – die Zahl beruflich höherqualifizierter Erwerbsfähiger und Erwerbswilliger die Zahl der entsprechend qualifizierten nachgefragten Arbeitskräfte übersteigt, setzt der bekannte Verdrängungswettbewerb zwischen Arbeitskräften unterschiedlichen Ausbildungsniveaus ein.

Die vorausschauende Vermeidung unterwertiger Beschäftigung setzt eine enge Verzahnung von Arbeitsmarktpolitik und vorausschauender, bedarfsorientierter Bildungsplanung voraus⁴⁵⁾, die in unserem Wirtschaftssystem ohne Verletzung grundlegender Werte und angesichts unüberwindbar erscheinender Prognoseschwierigkeiten kaum erreichbar erscheint⁴⁶⁾.

Wenn das Bildungssystem mehr hochqualifizierte Arbeitskräfte erzeugt als die Märkte aufnehmen, sind unterwertige Beschäftigung und ein Verdrängungswettbewerb zwischen Arbeitskräften unterschiedlichen Ausbildungsniveaus gleichsam programmiert, ohne daß die Bundesanstalt eine Chance hat, dieses Problem zu lösen. Vor allem wenn ein globales Arbeitsnachfragedefizit besteht, setzt aufgrund der gerade in den letzten Jahren beobachteten Selektionsprozesse der Arbeitnehmer ein Wettbewerb ein⁴⁷⁾, durch den die höherqualifizierten, leistungsstärkeren, gesünderen und jüngeren Arbeitnehmer die weniger qualifizierten,

⁴²⁾ Spahn, H. P., G. Vobruba, a.a.O., S. 25.

⁴³⁾ Vgl. dazu etwa die Überarbeitung der Regelungsnormen für ABM, über die berichtet wird in: Arbeit und Beruf 1988, S. 129 ff. oder die Verbesserung der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, über die informiert wird in: Arbeit und Beruf 1987, S. 225. Vgl. auch Engelen-Kefer, U., Spezielle arbeitsmarktpolitische Maßnahmen als notwendige Ergänzung einer globalen Beschäftigungspolitik, a.a.O., S. 93 ff.

⁴⁴⁾ Vgl. dazu auch Kühl, J., Arbeitsmarktpolitik bei Massenarbeitslosigkeit, a.a.O., S. 30: „Die Arbeitsmarktpolitik nach dem Arbeitsförderungs-gesetz ist allerdings weder nach ihrer Finanzierungsweise noch nach dem vorhandenen Maßnahmenbündel befähigt, das gesamtwirtschaftliche Arbeitsplatzdefizit zu mildern oder gar zu beseitigen. Die Idee der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist nur dann erfolgreich umzusetzen, wenn eine konsequente Vollbeschäftigungspolitik betrieben wird. Wenn diese Voraussetzung entfällt, ist die Arbeitsmarktpolitik allein überfordert.“

⁴⁵⁾ Eine bessere Abstimmung zwischen Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik ist bis heute noch nicht erfolgt, obwohl in der wissenschaftlichen Diskussion auf ihre Notwendigkeit schon häufig hingewiesen wurde. Vgl. hierzu Baethge, M., u. a., Erfassung des Zusammenhangs zwischen Qualifikation und Arbeitsmarkt, in: Bildungs- und Qualifikationsforschung. BeitrAB 15, Nürnberg 1977, S. 171; Münch, J., Bildungssystem und Beschäftigungssystem im Spannungsfeld von Bildungspolitik und Wirtschaftspolitik, in: Berufsbildung und Beschäftigung. Schriften zur Berufsbildungsforschung 45, Hannover 1977, S. 16; Weisbarth, L., Bildungs- und Beschäftigungssystem im Wandel, Frankfurt u. a. 1983, S. 278 ff. sowie Schmidt, K.-D., Arbeitsmarkt und Bildungspolitik, Tübingen 1984, S. 101 ff. Vgl. zur mangelhaften Abstimmung zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem auch Kühlewind, G., M. Thessaring, Argumente für und gegen eine beschäftigungsorientierte Bildungspolitik, Göttingen 1975; vgl. auch Franke, H., Abstimmung zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem – eine Herausforderung der praktischen Politik, in: Coester, F., Bildung, Beruf, Beschäftigung – Zukunftsperspektiven der jungen Generation, Bad Honnef 1987.

⁴⁶⁾ Vgl. dazu Lampen, H., J. Englberger, U. Schule, a.a.O.

⁴⁷⁾ Vgl. dazu auch Schmid, G., Arbeitsmarktpolitik im Wandel, a.a.O., S. 75.

leistungsschwächeren, gesundheitlich beeinträchtigten und älteren Arbeitnehmer verdrängen. Die Arbeitsmarktpolitik kann dann zwar für bestimmte Arbeitnehmer durch Förderung der beruflichen Weiterbildung oder durch Umschulung unterwertige Beschäftigung verhindern, nicht aber die Zahl unterwertig Beschäftigter insgesamt verringern.

3.1.3 Verbesserung der Beschäftigtenstruktur und Förderung optimaler Allokation

Während die Möglichkeiten der Bundesanstalt, zur Vollbeschäftigung und zur Vermeidung unterwertiger Beschäftigung beizutragen, sehr begrenzt sind, hat sie zahlreiche Möglichkeiten, Arbeitsmarktausgleichspolitik zu betreiben und auf die berufliche, qualifikatorische und regionale Beschäftigungsstruktur einzuwirken. Ungeachtet der von der Bundesanstalt genutzten Möglichkeit, die Effizienz ihrer Instrumente – angefangen von der Arbeitsvermittlung, der Arbeitsberatung und der Berufsberatung bis hin zu den Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik – zu verbessern, leistet die Arbeitsverwaltung einen kaum zu unterschätzenden Beitrag, die Diskrepanzen zwischen der Struktur der Arbeitsnachfrage und der Angebotsstruktur zu verringern und das Leistungspotential sowie die Leistungsbereitschaft der Erwerbstätigen auch in Zeiten anhaltender und hoher Arbeitslosigkeit zu erhalten bzw. zu erhöhen. Im Grunde dient das gesamte Instrumentarium dieser Aufgabe. Besonders hervorzuheben sind aber doch die Berufsbildungsförderungsmaßnahmen und die ABM.

Die in das AFG als Rechtsanspruch aufgenommene individuelle Förderung der beruflichen Bildung war 1969 als Deckung eines Nachholbedarfes der Berufsbildungspolitik gegenüber der allgemeinen und der akademikerorientierten Bildungspolitik ein fälliger Akt zur Herstellung sozialer Symmetrie. Sie war und ist absolut zeitgemäß und ökonomisch wie sozial unverzichtbar, weil sie, dem sich in nahezu allen Branchen und Berufen mit wachsender, um nicht zu sagen beängstigender Geschwindigkeit vollziehenden Wandel beruflicher, qualifikatorischer und psychischer Anforderungen Rechnung tragend, die wachstumsadäquate Flexibilität des Erwerbstätigenpotentials mitbewirkt und den Erwerbstätigen die finanziellen, psychischen und sozialen Anpassungslasten an den Strukturwandel erleichtert. Diese Bewertung gilt meines Erachtens sowohl für Zeiten hohen Beschäftigungsgrades, in denen freilich die ökonomischen Effekte der Berufsbildungsförderung stärker ins Gewicht fallen dürften als die finanziellen und sozialen Entlastungen der vom Strukturwandel betroffenen Arbeitnehmer, wie auch für Zeiten der Verfehlung des Vollbeschäftigungszieles. Denn zum einen kann es auch bei Unterbe-

schäftigung partielle, strukturbedingte Arbeitskräftedefizite geben, die durch Fortbildung und Umschulung behoben werden können, zum anderen aber bewirkt die Berufsbildungsförderung selbst dann, wenn die Eingliederung Arbeitsloser in größerem Umfange zu Substitutionsprozessen führen sollte, daß die Qualität des Erwerbspersonenpotentials verbessert, sozusagen Berufsbildung auf Vorrat betrieben wird, und daß die Motivation der Arbeitskräfte weniger beeinträchtigt wird als ohne berufliche Weiterbildung. Daß Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung und andere, dem strukturellen Kern der Arbeitslosen angehörende Personen eine stark unterrepräsentierte Zielgruppe der Berufsförderungsmaßnahmen sind, ist sozial gesehen bedauerlich, ändert aber nichts an den prinzipiell positiven Urteilen⁴⁸⁾. Die Erfahrungen mit den Variationen der Höhe des Unterhaltsgeldes zeigen übrigens, daß die Akzeptanz der Maßnahmen der Berufsförderung durch diesen Parameter merklich beeinflusst werden kann⁴⁹⁾.

Unter dem Gesichtspunkt der Verbesserung der Struktur und des Niveaus des Arbeitskräftepotentials sind die ABM zwar weniger positiv zu beurteilen als die Berufsförderungsmaßnahmen, aber auch sie tragen durch die Vermeidung anhaltenden beruflichen Erfahrungsverlustes und durch die Vermeidung von Motivationsverlusten dazu bei, ein bestimmtes Leistungspotential bei quantitativ nicht unbedeutenden Arbeitnehmergruppen aufrechtzuerhalten.

3.2.4 Sozialpolitische Ziele

Einen hohen Zielerreichungsgrad kann man dem AFG und der Arbeitsverwaltung auch in bezug auf sozialpolitische Ziele bescheinigen.

Es ist keine Frage, daß die Berufsberatung, die Arbeitsberatung und die Arbeitsvermittlung als unentbehrliche und nur den Zielen des Gesetzes verpflichtete und das heißt zu Recht monopolisierte Dienste eines Organs der staatlichen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik nicht nur, aber gerade für einkommensschwache und sozial – d. h. hier in bezug auf die Knüpfung von Kontakten, die Artikulationsfähigkeit und die Orientierungsfähigkeit – schwächere Personengruppen einen realen Sozialtransfer darstellen und die Startchancen im Berufs- und Arbeitsleben verbessern. Sozusagen greifbar ist auch die Stabilisierung der Lebenslage für Arbeitslose, die Arbeitslosen- oder Unterhaltsgeld beziehen. Bleiben wir bei den sozialpolitischen Effekten unter dem Lebenslageaspekt, dann ist besonders die Zielgruppenorientierung der Eingliederungsmaßnahmen für Behinderte oder anderweitig benachteiligte Personen hervorhebenswert. Daß die Anteile dieser Gruppe an Förderungs- und Eingliederungsmaßnahmen nicht ihrem Gewicht an der Arbeitslosigkeit entsprechen, ist wohl am wenigsten dem Gesetzgeber und der Arbeitsverwaltung anzulasten, sondern der Tatsache, daß zum Teil unerbittliche, weil nur am Kriterium ökonomischer Rationalität orientierte Einstellungs- und Entlassungsentscheidungen die Leistungsschwächsten freisetzen. Letztlich wird diese soziale Problematik nur bei höherem Beschäftigungsgrad zu lösen sein. Daß die Arbeitsverwaltung ihrer sozialkurativen Aufgabenstellung weitgehend Rechnung getragen hat, ist an mehreren Indikatoren ablesbar⁵⁰⁾. Besondere Erwähnung verdienen in diesem Zusammenhang die ABM, die – ebenso wie die Teilnahme an Bildungsmaßnahmen – neue Ansprüche auf Arbeitslosengeld begründen und den Verlust des Arbeitsvermögens für die Einzelnen begrenzen.

⁴⁸⁾ Vgl. zur Beurteilung der Berufsbildungsförderung auch SV R, Sondergutachten 1982, Ziffer 87 bis 89 und SVR, Gutachten 1987/88, Ziffer 125 ff. Der SVR bescheinigt der Weiterbildungsförderung „beachtliche Erfolge bei der Wiedereingliederung von Arbeitslosen“. Auch nach Schmid, G., Zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik, a.a.O., S. 321 „deutet alles darauf hin, daß die allokativen Effizienz beruflicher Weiterbildung beachtlich ist“.

⁴⁹⁾ Vgl. dazu den Rückgang der Teilnehmerzahlen an beruflichen Förderungsmaßnahmen von rund 191000 Ende 1975 auf etwa 128000 Ende 1978 im Zusammenhang mit der 1975 beschlossenen Absenkung des Unterhaltsgeldes von 90% des Nettoverdienstes auf 80% für Personen, an deren Weiterbildung besonderes Interesse besteht, bzw. auf 58% für alle übrigen. Nach Ausweitung der Möglichkeiten für die Zahlung von 80% Unterhaltsgeld im Jahre 1979 nahm das Interesse an Weiterbildungsmaßnahmen wieder zu. Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 1979, S. 20 und 1981, S. 30.

⁵⁰⁾ Verviesen sei auf den stark gestiegenen Anteil Arbeitsloser an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und auf die Entwicklung der Struktur der ABM-Beschäftigten.

Betrachtet man die sozialpolitische Zielerreichung unter gesellschaftlichem Aspekt, dann läßt sich zunächst festhalten, daß die sozialstaatliche Orientierung des AFG insbesondere in Zeiten höherer Arbeitslosigkeit erheblich zur sozialen Sicherheit beiträgt, den Grad an sozialer Gerechtigkeit, vor allem an Startgerechtigkeit und an gleichmäßiger Verteilung der Lebenschancen im Bereich der Arbeitsmärkte erhöht und in einem zwar nicht meßbaren, aber vermutlich ganz erheblichen Ausmaß zur Sicherung des sozialen Friedens und zur Akzeptanz unserer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung beiträgt. Diese Akzeptanz ist angesichts 15jähriger Massenarbeitslosigkeit und angesichts unseres offensichtlichen Unvermögens, die Arbeitslosigkeit unabhängig von der demographischen Entwicklung zu beseitigen, keine Selbstverständlichkeit.

3.1.5 Wissenschaftliche Durchdringung der Arbeitsmärkte und der Arbeitsmarktpolitik

Obwohl es ein aussichtsloses Unterfangen ist, im Rahmen meines Themas systematisch und gründlich auf die Frage einzugehen, inwieweit die Bundesanstalt ihrer Aufgabe nachgekommen ist, Arbeitsmarkt- und Berufsforschung im Sinne des AFG zu treiben, seien auch zu dieser Aufgabenstellung einige Sätze erlaubt, weil die Institutionalisierung der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bei der Bundesanstalt für Arbeit eine der Neuerungen des AFG ist.

Ich denke, daß mir die Mehrzahl jener Universitätskollegen, die sich mit Arbeitsmarkt- und Berufsforschung befassen, zustimmen werden, wenn ich sage, daß die Gründung des IAB und die Forschungsarbeit dieses Instituts alles in allem ein großer Fortschritt gewesen ist, ohne den unsere Kenntnisse über die Arbeitsmärkte und die Arbeitsmarktpolitik wesentlich geringer wären. Die regelmäßige Berichterstattung über Lage und Entwicklung der Arbeitsmärkte sowie über die Struktur der Arbeitslosigkeit, die Evaluation der AFG-Instrumente und die Vorschläge zu deren Verbesserung sind aus der Forschungslandschaft nicht mehr wegzudenken. Ich meine, daß eine staatliche Einrichtung von der Bedeutung der Bundesanstalt wie auch die Träger der Arbeitsmarktpolitik nicht darauf angewiesen sein dürfen, mit dem auszukommen, was die Universitätswissenschaft und amtsunabhängige Forschungsinstitute je nach Forschungsinteressen der Wissenschaftler, Finanzlage und selbstgewähltem Aufgabenbereich produzieren. Gerade die Arbeitsmarktpolitik braucht eine permanente, kontinuierliche, nach erforderlicher Quantität

und natürlich Qualität abgesicherte Forschung, eben ein der Behörde angegliedertes Institut, wenngleich mit wissenschaftlichen Instituten, die der politischen Verwaltung zugeordnet sind, auch Nachteile verbunden sind, die aber durch Aufgeschlossenheit und wissenschaftliche Kommunikation und Kooperation aufgewogen werden können. Ich möchte diesen Abschnitt nicht beschließen, ohne Dieter Mertens meinen großen Respekt für Aufbau und Leitung des IAB zu bekunden.

Zu einer Bilanz gehört nicht nur eine Leistungsbewertung, sondern auch eine Bestandsaufnahme zentraler Probleme.

3.2 Ordnungspolitische Probleme

Von den Problemen, mit denen die Arbeitsverwaltung konfrontiert ist, sollen zwei dargestellt werden, nämlich das der Aufgabenfinanzierung und das der Konstanz und Kontinuität der Politik.

3.2.1 Finanzierung der Aufgaben

Von nahezu allen am Gesetzgebungsprozeß direkt oder indirekt Beteiligten wurde die Finanzierung der Aufgaben des AFG überwiegend aus Beiträgen der Versicherungspflichtigen von vorneherein als verfehlt angesehen. Der Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung wandte sich gegen eine Finanzierung der der Bundesanstalt vom Bund übertragenen Aufgaben, insbesondere der Anschlußarbeitslosenhilfe, aber auch der individuellen Förderung der beruflichen Bildung aus Beiträgen⁵¹). Ebenso plädierten die Gewerkschaften und die SPD gegen die Beitragsfinanzierung der vom Bund übertragenen Aufgaben⁵²). Selbst Hans Katzer konzidierte, daß die Finanzierung der Arbeitsvermittlung, der Berufsberatung und insbesondere auch der Förderung der beruflichen Bildung aus Beiträgen nicht zu rechtfertigen sei und schlug seinerzeit vor, daß die Bundesregierung Ende 1974 einen Erfahrungsbericht über die Förderung der beruflichen Bildung und gegebenenfalls Vorschläge für eine Neuregelung der Finanzierung vorlegen solle⁵³). In der Zwischenzeit haben zahlreiche Wissenschaftler immer wieder auf die Ordnungswidrigkeit der Finanzierung von Bundesaufgaben durch Sozialversicherungsbeiträge hingewiesen⁵⁴). Jüngst hat auch der Bund der Steuerzahler eine Änderung der Finanzierung gefordert⁵⁵).

3.2.2 Politische Diskontinuität und Instabilität

Eng mit der Finanzierungsproblematik hängt das Problem zahlreicher diskretionärer politischer Eingriffe in den Vollzug der Aufgaben der Bundesanstalt und das Problem der damit verbundenen Beeinträchtigung der sozialen Selbstverwaltung zusammen. Die zahlreichen, in den letzten 20 Jahren erfolgten Eingriffe des Gesetzgebers in das Leistungsrecht sind sicherlich auch durch aktuelle Entwicklungen bedingt und teilweise durch Finanzierungsengpässe unvermeidlich gewesen. Nichtsdestoweniger liegen diese Veränderungen auch in dem langfristig erkennbaren Trend der Gefährdung des Prinzips sozialer Selbstverwaltung⁵⁶).

Es ist hier nicht der Raum, um die zahlreichen Änderungsgesetze zum AFG systematisch zu analysieren. Die wichtigsten waren

- das Haushaltsstrukturgesetz vom 18. Dezember 1975, das vor allem die Förderung der beruflichen Bildung einschränkte;

⁵¹) Bundestagsdrucksache V / 2291.

⁵²) Vgl. Weber, R., G. Paul, Kommentar zum Arbeitsförderungsgesetz, a.a.O., S. XII, Kühl, J., Das Arbeitsförderungsgesetz von 1969, a.a.O., S. 255 sowie Musa, W., Zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, in: Soziale Sicherheit 1968, S. 129 ff. und Weller, B., Vom AVAVG zum AFG, in: Soziale Sicherheit 1970, S. 39 f. Nur das Arbeitslosengeld, das Kurzarbeitergeld und das Schlechtwettergeld sollten aus Beiträgen finanziert werden.

⁵³) Katzer, H., Die Diskussion um das Arbeitsförderungsgesetz, a.a.O., S. 12.

⁵⁴) Vgl. z.B. Molitor, B., Das Risiko Arbeitslosigkeit in der Reform der sozialen Sicherung, in: Sozialer Fortschritt 1971, S. 91; Brück, G. W., Allgemeine Sozialpolitik, Köln 1976, S. 243; Lampen, H., Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft, a.a.O., S. 769 f.

⁵⁵) Vgl. Stellungnahme Nr. 24 des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, Zur Defizitentwicklung bei der Bundesanstalt für Arbeit, Oktober 1988, S. 7 f.

⁵⁶) Vgl. dazu Lampen, H., Soziale Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Prinzip staatlicher Sozialpolitik, in: Winterstein, H., (Hrsg.), Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaates II, Berlin 1984, S. 37 ff. Zur Einschränkung der Selbstverwaltung durch das AFG vgl. Weller, B., a.a.O., S. 40 sowie die Stellungnahme des Verwaltungsrates der Bundesanstalt zu dem Regierungsentwurf eines AFG, Bundestagsdrucksache V / 2291, S. 5.

- die Einführung von Rentenversicherungsbeiträgen für Leistungsempfänger durch das 21. Rentenanpassungsgesetz vom 25. Juli 1978, durch die die notleidende Rentenversicherung auf Kosten der seinerzeit günstigeren Finanzlage der Bundesanstalt entlastet wurde;
- das Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz vom 22. Dezember 1981, das verschiedene Anspruchsvoraussetzungen erhöhte und Leistungen reduzierte;
- das Haushaltsbegleitgesetz 1983 vom 20. Dezember 1982, das u. a. die Bemessungsgrundlage für die Rentenversicherungsbeiträge absenkte, das Verhältnis zwischen Beschäftigungsdauer und Leistungsdauer verschlechterte und Leistungen kürzte;
- das Haushaltsbegleitgesetz 1984 vom 22. Dezember 1983, das u. a. die Leistungssätze für das Arbeitslosengeld, das Kurzarbeitergeld und das Schlechtwettergeld für kinderlose Leistungsempfänger absenkte;
- die 7. Novelle des AFG vom 20. Dezember 1985, die die Bezugszeiten des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitnehmer erhöhte, damit gleichzeitig aber den Bund von der Arbeitslosenhilfe entlastete, sowie die sog. Qualifizierungsoffensive einleitete;
- die 8. Novelle des AFG vom 14. Dezember 1987, die der Bundesanstalt Aufgaben der beruflichen Bildung Jugendlicher und insbesondere der Sprachförderung von Aussiedlern, Asylanten und Flüchtlingen übertrug;
- das Gesetz zur Änderung des AFG und zur Förderung eines gleitenden Übergangs älterer Arbeitnehmer in den Ruhestand vom 20. Dezember 1988, das wiederum beachtliche Leistungskürzungen verschiedener Art bringt⁵⁷⁾.

⁵⁷⁾ Vgl. dazu Bieback, K. J., Das neue Arbeitsförderungs-Änderungsgesetz – Eine Wende in der Arbeitsmarktpolitik? in: Zeitschrift für Sozialreform 1989, S. 104 ff. Vgl. ferner zu dieser Problematik Kühl, J., Arbeitsmarktpolitik bei Massenarbeitslosigkeit, a.a.O., S. 34 ff.

⁵⁸⁾ Vgl. Pfiem, H., H. Seifert, Funktions- und Formwandel von Arbeitsmarktpolitik, Vom System positiver Anreize zu einer systematischen Kontroll- und Sanktionspraxis, in: WSI-Mitteilungen 1978, S. 68 ff.

⁵⁹⁾ Vgl. SVR, Sondergutachten vom Oktober 1982, Ziffer 88 und SVR, Gutachten 1987/88, Ziffer 128.

Es liegt mir fern, die Heraufsetzung von Leistungsvoraussetzungen und die Leistungseinschränkungen als „drastischen Leistungsabbau“, „verschärften Eingliederungsdruck“ oder „Begünstigung der betrieblichen Rekrutierungsbedingungen“ bezeichnen zu wollen, wie es gelegentlich in der Literatur geschieht⁵⁸⁾. Es liegt mir auch fern, die Einführung von Rentenversicherungsbeiträgen für Leistungsempfänger oder gewisse Beitragsentlastungen in der Arbeitslosenversicherung zugunsten stärkerer Beitragsbelastungen in der Rentenversicherung als „sozialen Verschiebepbahnhof“ zu apostrophieren. Die letzten 15 Jahre waren für die Finanz- und die Sozialpolitiker eine harte Zeit. Was jedoch kritisch festzuhalten bleibt, ist:

1. es ist ein Verstoß gegen das Prinzip sozialer Gerechtigkeit, der Bundesanstalt immer wieder und zum Teil extrem versicherungsfremde Aufgaben, wie etwa die Sprachförderung, zu übertragen und mit der Finanzierung die Arbeitnehmer bzw. Arbeitgeber zu belasten;
2. es stellt eine ordnungspolitische Verfehlung dar, die Entscheidungsspielräume der Selbstverwaltung schrittweise einzuengen;
3. es ist ein Verstoß gegen das von Eucken formulierte Prinzip der Konstanz der Wirtschaftspolitik und ein Verstoß gegen die Rationalität, sowohl auf die Verengung als auch auf die Erweiterung von Finanzierungsspielräumen der Fisci und der Parafisci jeweils kurzfristig zu reagieren, statt, wie es der Sachverständigenrat jüngst gefordert hat, die Arbeitsmarktpolitik zu verstetigen und sie mittelfristig auszurichten, um bei der Verwaltung, den Leistungsempfängern und den Maßnahmeträgern keine Unsicherheit zu erzeugen, ihr Engagement nicht zu entmutigen, ihre Erwartungen zu stabilisieren und der lokalen wie der regionalen Beschäftigungspolitik stabilere Planungsgrundlagen zu verschaffen⁵⁹⁾. Mehr Kontinuität in der Arbeitsmarktpolitik wäre gleichbedeutend mit höherer Effektivität. Sie wäre dringend zu wünschen, um das ordnungs- und prozeßpolitisch bis heute ungelöste Problem der sozialen Marktwirtschaft, nämlich Arbeitslosigkeit größeren Umfangs, besser als bisher zu bewältigen. Auf die Lösung dieser Aufgabe müßten wir viel mehr politische Energie und mehr wissenschaftliche Ressourcen verwenden als bisher.